A política social na América do Sul

perspectivas e desafios no século XXI

Lucia Cortes da Costa
Vera Maria Ribeiro Nogueira
Vini Rabassa da Silva
(orgs.)

COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., and SILVA, V. R., orgs. *A política social na América do Sul*: perspectivas e desafios no século XXI [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, 266 p. ISBN 978-85-7798-231-8. Available from: doi: 10.7476/9788577982318. Also available in ePUB from: http://books.scielo.org/id/rfv9p/epub/costa-9788577982318.epub.

A política social na América do Sul:

perspectivas e desafios no século XXI

A política social na América do Sul:
perspectivas e desafios no século XXI

Organizadoras

Lucia Cortes da Costa
Vera Maria Ribeiro Nogueira
Vini Rabassa da Silva

Prefácio

Esta coletânea, escrita a muitas mãos, reflete as análises e reflexões acumuladas em um período de mais de dez anos. Trata-se de grupo formado por pesquisadores da região Sul que mobilizados pela necessidade política de dar visibilidade e reconhecimento ao trabalho que vinha sendo desenvolvido no âmbito da Política de Saúde no Mercosul. Sem dúvida, o grupo inicial expandiu-se, buscou outros aliados no âmbito internacional, nacional e local. Traçou estratégias, ora através de pesquisa viabilizada por agências de fomento, ora nos eventos já organizados, articulando parcerias e produções conjuntas. Portanto, esse livro expressa o movimento de articulação entre países, universidades, pesquisadores renomados, saberes e conhecimentos que atualizam os debates sobre as políticas sociais contemporâneas e a proteção social. Sem dúvida, uma contribuição relevante para as análises e debates críticos sobre as políticas sociais na contemporaneidade em um momento de precarização, direitização e disparidades do sistema de proteção social que dão visibilidade à sua incompatibilidade com valores individualistas, privatistas e desregulamentadores do regime neoliberal.

São fatores que têm dificultado tanto a análise da cobertura da proteção social como o estabelecimento de pontos comuns para a formatação de uma agenda integrada das políticas sociais no âmbito do Mercosul. A política de atenção à saúde, por exemplo, é bastante restritiva, na maioria dos países, incluindo apenas a parcela dos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal. A ausência de unicidade e as fragmentações do sistema de proteção social (seguro social, saúde, assistência) em diversos órgãos têm sido limitantes aos avanços das políticas sociais pela desarticulação dos programas, ações e recursos financeiros (SOARES, 2000).

Assim, estabelecer um parâmetro de proteção social na região do Mercosul, ampliando a cobertura da seguridade social de alguns países ou mudando de modelo em outros, é um grande desafio, pois é necessário enfrentar as novas e antigas formas de trabalho que permanecem sem reconhecimento de direitos trabalhistas ou previdenciários.

A OIT, no Panorama Laboral (2002), concluiu que há um déficit no trabalho decente, aquele definido por ser exercido com remuneração adequada, condições de liberdade, segurança e equidade, capazes de garantir dignidade e

diálogo social permanente. Em uma avaliação das condições de trabalho nos países, constata-se que piorou a situação do trabalho decente na Argentina, no Paraguai e no Uruguai enquanto melhorou no Brasil.

Assim, frente à nova lógica de organização do trabalho, mundialmente flexibilizado e globalizado, é imperativo estabelecer ações de regulação, normatização e assistência orientada pelo campo do direito, da proteção e promoção. A integração regional pretendida deve, portanto, abranger não somente a esfera comercial e econômica, mas também avançar na área social e na problemática da desigualdade decorrente do processo global.

A reflexão sobre os sistemas de proteção social e as tendências das políticas sociais apresentadas nesta coletânea possibilitam um mergulho crítico e atualizado e, em seu tempo histórico, em cada uma das realidades de diferentes países que compõem o Mercosul.

Fica, portanto, o convite para esta leitura que expõe os limites da realidade social do Mercosul exigindo ampla discussão sobre as políticas sociais contemporâneas, suas concepções e configurações no contexto da crise capitalista. Para além das relevantes análises críticas dos autores, transparece o convite para não render-se ao presente, aos arranjos políticos neoliberais que propõem políticas sociais perversamente ressignificadas, para atender aos interesses neoliberais. Busco apoio em Cattani (1996, p.9) ao constatar que é necessário reorganizar-se a resistência e mobilizar-se a energia humana, ter coragem para dizer e escrever, reafirmando os princípios e os valores que exortam à resistência, comprometida com a radical democratização da vida social.

Jardim Botânico, junho de 2012.
Jussara Maria Rosa Mendes

Apresentação

A Política Social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI

Esta é uma obra coletiva construída por pesquisadores da área do Serviço Social, Sociologia, Direito e Administração, integrantes de universidades do Brasil, Argentina e Uruguai. Resulta de pesquisas apresentadas e debatidas em dois eventos acadêmicos realizados em 2011, na Universidade Católica de Pelotas: o III SEPOME – Seminário de Política Social no Mercosul[1] e o DIPROSUL –. O direito à saúde e à proteção social em faixas de fronteiras: um debate acadêmico no sul da América do Sul[2]. Após a realização destes eventos, uma profícua continuidade de parceria entre o Mestrado em Política Social/UCPel e o Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas/UEPG possibilitou organizar a presente coletânea.

Os capítulos que integram essa coletânea abordam, com diferentes perspectivas, o tema da política social no atual contexto de crise do capitalismo. Essa publicação tem o objetivo de contribuir para o debate e socializar o conhecimento produzido a partir das pesquisas acadêmicas sobre a proteção social nos países da América do Sul. A Coletânea, com uma perspectiva crítica em todos os capítulos, defende os valores da dignidade da pessoa humana, igualdade e direitos fundamentais. Os autores discutem as crises do capitalismo, o impacto das ideias neoliberais e a polêmica sobre o papel do Estado na proteção social.

---

[1] O III SEPOME foi uma promoção coletiva envolvendo a UCPEL, a Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG e a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Contou ainda com a co-participação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Universidade de Ijuí – UNIJUÍ, Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil, Universidade Nacional de Misiones – UNAM, Universidad Nacional de Entre Rios – Argentina e a Universidad de La República – Uruguai. Recebeu apoio do CNPq.

[2] O DIPROSUL foi promovido pelo Mestrado em Política Social da UCPel, tendo como entidades co-promotoras: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais Aplicadas – UEPG, Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS, Universidade Nacional de Misiones – UNAM, Universidade De La República do Uruguai – UDELAR, Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul,Centro Colaborador em Saúde do Trabalhador do Mercosul - Ministério da Saúde, Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade de Ijuí - RS e da Faculdade União das Américas – PR. Recebeu apoio do CNPq.

No primeiro capítulo, Potyara Amazoneida Pereira apresenta uma reflexão sobre a natureza contraditória e ambivalente da política social e a possibilidade de essa política trazer benefícios ao trabalho em sua luta contra o capital. A autora aponta as mudanças sofridas pela política social na sua passagem do capitalismo regulado para o desregulado, ou do seu trânsito do regime de produção fordista para o denominado regime *pós* ou *neo*fordista. Questiona, ainda, as principais implicações sociais da crise estrutural capitalista para a política e direitos sociais.

Numa frutífera parceria, Gilmar Antonio Bedin e Joice Graciele Nielson discutem a crise capitalista da década de 1970, suas consequências no Estado social e nos direitos humanos no mundo moderno. Os autores postulam que essa crise produziu uma notável virada histórica – levou ao declínio das ideias que sustentavam o Estado de Bem-Estar Social e os direitos econômicos e sociais e à ascensão das ideias neoliberais – e uma grande mutação nas sociedades capitalistas – geração de um novo padrão tecnológico e de um novo modelo de produção. A convergência destes dois fenômenos produziu um novo ciclo de mercadorização das atuais sociedades capitalistas e trouxe, como consequência, a relativização da cultura democrática e da cultura da igualdade.

Christian Adel Mirza apresenta um panorama dos Estados que fazem parte do Mercosul na área da proteção social. O autor apresenta a tese de que há uma tendência, relativamente consolidada, de reconfiguração dos sistemas de proteção social na região, numa perspectiva centrada nos direitos de cidadania. Destaca que a ação social coletiva e a estabilidade das alianças entre atores são fundamentais para estabelecer uma agenda social. Postula também que há, nos países do Mercosul, dados atuais que indicam alguns avanços na proteção social. Aponta que a recente crise internacional do capital não afetou de forma drástica os gastos sociais públicos nos países da região. Apresenta dados positivos sobre o crescimento econômico e a redução da pobreza na região durante a primeira década do século XXI. De forma crítica, o autor discute os programas de transferência condicionada de renda.

Lucia Cortes da Costa apresenta as teorias sobre integração regional e as mudanças no Estado de bem-estar na Europa buscando uma reflexão sobre as perspectivas da agenda social no Mercosul. A autora postula a tese de que após a hegemonia neoliberal, a primeira década do século XXI, marcada pelas crises econômicas, evidencia a importância do Estado na regulação do mercado. Nessa conjuntura histórica, os impactos no estado de bem-estar decorrem de múltiplos fatores, tais como: das crises econômicas; da capacidade de organização política das classes trabalhadoras; das mudanças demográficas e também das mudanças nas relações familiares. Há novos desafios para a proteção social pública num contexto de economia aberta, com elevado grau

de concorrência entre os países e, no caso da Comunidade Europeia, com processo de integração regional que permite a mobilidade de trabalhadores, envelhecimento populacional e baixo crescimento econômico. Na América do Sul, os elevados níveis de desigualdade social, as históricas demandas de proteção para crianças e jovens convivem com o já evidente envelhecimento da população em alguns países, o que indica as dificuldades para construir um estado de bem-estar na região.

Vera Maria Ribeiro Nogueira, Helenara Fagundes e Carla G. C. Bontempo, apresentam as inovações e tendências nos campos sociopolítico e jurídico observados na institucionalidade do Mercosul e suas consequências na faixa de fronteira. As autoras articulam a análise a partir de três aspectos de ordem teórica: 1) a política social e a garantia de direitos são entendidas como política pública; 2) as formas, os conteúdos, os meios, o sentido e as modalidades de proteção social são distintos em cada um dos países, pois decorrem de processos históricos, econômicos e culturais de longa data; 3) as políticas públicas não são construções independentes, pois somente ocorrem onde existe uma democracia no sentido moderno. Apresentam as alterações ocorridas no plano das estruturas formais, substantivas, materiais e simbólicas e as inovações sinalizadoras da ampliação de cidadania em áreas de fronteiras. Destacam as inovações no plano jurídico-administrativo e no plano político que indicam para a ampliação dos direitos de cidadania para além dos limites nacionais.

O debate sobre o trabalho decente é apresentado por Lenir Aparecida Mainardes da Silva e Silvana Souza Netto Mandalozzo. A categoria "trabalho", integrada à questão da decência, importante em qualquer situação, é apregoada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde 1998, quando aprovou a "Declaração sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento". O Brasil, seguindo esta tendência mundial, adotou a preocupação e vem atuando de forma positiva para a existência de trabalho decente, com medidas práticas, as quais são analisadas pelas autoras.

Raquel Fabiana Lopes Sparemberger, numa instigante reflexão, discute a não efetividade dos direitos humanos nas fronteiras. Ela parte da tese de que no mundo globalizado os problemas relacionados às mudanças econômicas, culturais e sociais trazem à tona problemas novos convivendo com antigos. Analisa aspectos relacionados ao fluxo de imigrantes e os desafios nas regiões de fronteira para assegurar direitos humanos. A autora enfatiza uma breve definição de Estado de Direito, os desafios e as perspectivas para a problemática dos direitos humanos e a (in)eficácia das políticas sociais nas fronteiras.

Susana Cazzaniga apresenta as recentes mudanças na proteção social na Argentina. Ela parte da discussão sobre a década de 1970, em que as mudanças

nas políticas econômicas e sociais seguiram as ideias neoliberais, para postular a tese de que a primeira década do Século XXI configurou-se como um período de transição para a proteção social pública naquele país. A autora apresenta uma reflexão crítica sobre o modelo de proteção social argentino e os seus desafios atuais. No debate sobre as possibilidades de uma contra-hegemonia, num cenário de hibridização política, destaca a importância das políticas sociais na construção de uma sociedade democrática e igualitária.

O debate sobre o Estado de bem-estar é apresentado por Alejandro Hugo Del Valle, que parte da assertiva de que a globalização fez emergir novos parâmetros de competitividade que impõem objetivos de longo prazo em matéria de educação, inovação, ciência e tecnologia, com efeitos sobre os níveis de emprego e salários. Aponta que há o desafio para os países da América do Sul de manter a capacidade para competir em um mercado globalizado e, ao mesmo tempo, reduzir os níveis de pobreza e exclusão, afiançando um sistema de proteção social. No capítulo, o autor apresenta uma breve descrição do sistema de proteção social argentino e analisa suas principais características. Defende a tese de que as próprias características do sistema de proteção social na Argentina contribuem para a consolidação de novos processos de estratificação no acesso aos direitos sociais e na condição de cidadania.

Vini Rabassa da Silva e Daiane da Rosa Ugoski, na perspectiva da defesa dos direitos, discutem a proteção assistencial nas áreas de fronteiras, com destaque para as cidades gêmeas do estado do Rio Grande do Sul. O capítulo apresenta uma breve caracterização da área geográfica, o resultado de um estudo realizado nos relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social, para identificar como a questão da fronteira aparece registrada e o trabalho previsto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Para as autoras, as cidades gêmeas concentram tanto a potencialidade da integração econômica e cultural como os efeitos negativos das desigualdades regionais. A realidade social nas cidades gêmeas evidencia a ausência da proteção aos direitos trabalhistas para as pessoas que sobrevivem na economia informal, o que é agravado pela precariedade dos serviços públicos e menor dinamismo econômico que reduz a oferta de empregos formais. Nesse contexto, as autoras destacam a necessidade de uma reflexão sobre a política da assistência social como uma das formas de enfrentamento da dura realidade daqueles que, vivendo na fluidez do limite de uma nação, sobrevivem como não cidadãos.

O tema da violência, a problemática do uso de substâncias psicoativas pelos jovens e os desafios para assegurar seus direitos por meio das políticas de proteção social no Uruguai são analisados por Celmira Bentura Alonso. Para a autora, as ações violentas dos jovens devem ser analisadas no contexto da violência da sociedade. Com a perspectiva crítica, a autora propõe uma

discussão sobre a realidade social na qual os jovens vivenciam experiências de violência e são expostos ao consumo de substâncias psicoativas. Destaca o surgimento de substâncias psicoativas acessíveis aos jovens mais pobres e que são as que causam maiores danos.

Elizabeth Ortega aborda a intervenção profissional do Serviço Social no campo das políticas sociais no Uruguai. Numa perspectiva socio histórica, a autora apresenta uma análise do sistema de bem-estar que foi pioneiramente construído no Uruguai, suas modificações ao largo do século XX e no início do século XXI. A autora destaca que as políticas sociais envolvem meios institucionais para assegurar direitos e configuram-se como espaço privilegiado para a intervenção profissional dos assistentes sociais.

Assim, com a diversidade de reflexões apresentadas, esperamos que esta coletânea possa subsidiar debates sobre a política social na contemporaneidade, particularmente nos países integrantes da América do Sul, suscitando novos estudos e pesquisas.

Boa leitura!
Lucia Cortes da Costa
Vera Maria Ribeiro Nogueira
Vini Rabassa da Silva

Sumário

Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista

Potyara Amazoneida Pereira

Introdução

Tem-se falado muito de política social nos círculos políticos e governamentais da atualidade. E, de par com esse tema, tem-se falado de empoderamento, manejo de riscos, melhoria das capacidades humanas, inclusão social, cidadania, propiciados por meio da ativação dos demandantes dessa política para o trabalho.

No entanto, o que chama a atenção nesse discurso recorrente é o destaque dado ao *social*, à *política* e ao *trabalho* em uma época em que estes fatores estão sendo precarizados, dada a sua incompatibilidade com os valores individualistas, privatistas e desregumentadores do regime neoliberal dominante.

Portanto, não deixa de ser irônico que seja feita referência constante a esses fatores num momento e num ambiente que lhes são ideológica e politicamente adversos; ou que se recorra à política como uma estratégia de "nova geração" quanto mais ela parece ser insustentável para cumprir a sua principal função, que é a de concretizar direitos sociais (inclusive o direito ao trabalho condigno).

Se considerarmos o contexto da crise capitalista atual[1], cuja magnitude supera as crises vividas pelo capitalismo no final do século XIX, no período compreendido entre os anos 1929-1945 e na década de 1970 – cujo diferencial é o de ser sistêmica (total), global (planetária) e permanente (sem ciclos) – veremos que a política social do segundo pós-guerra, que mantinha (bem ou mal) compromissos com os direitos de cidadania, encontra-se na encruzilhada. Isso porque, com o empenho do capital em encontrar saídas da última crise, ajudado por governos de países centrais e periféricos, que transferiram vultosos recursos públicos a instituições financeiras e a empresas transnacionais endividadas, a política social tornou-se muito mais útil ao capital do que ao trabalho.

---

[1] A crise atual é sistêmica e estrutural por três principais motivos: a) porque atinge a todas as áreas da vida humana (social, política, econômica, financeira, ecológica e de paradigma); b) porque se disseminou pelo mundo sob o domínio da lógica de funcionamento das forças livres do mercado; c) porque parece ser a indicação de uma fase final das oscilações econômicas típicas do capitalismo, ou dos ciclos expansivos do capital, que agora encontraram o seu limite. Ou melhor, trata-se, a atual crise - que muitos confundem com uma crise financeira - do início de um processo que não está mais sujeito a depressões e recuperações cíclicas, mas avança, em sobressaltos, para uma das duas seguintes situações: a derrocada do próprio capitalismo ou a barbárie, traduzida em ainda maior superexploração do trabalho e rebaixamento ou anulação da proteção social pública.

Assim, enquanto os grandes especuladores foram protegidos da bancarrota pelos governos[2] – porque, segundo a lógica capitalista, a sua falência levaria ao caos econômico geral e sua regulamentação implicaria opção por uma ordem não liberal – os trabalhadores foram castigados, seus salários e rendas decresceram; seus empregos se precarizaram ou foram extintos; e suas condições de vida e de cidadania se degradaram, impunemente. Por isso, é válido afirmar que vivemos, em todo o mundo capitalista, sob o domínio de um *Robin Hood* às avessas, isto é, sob a regência de uma gritante regressividade na distribuição da riqueza (entre indivíduos, classes e nações), já que são os despossuídos de bens materiais e financeiros que sustentam os possuidores desses bens.

Além disso, se levarmos em conta as análises de Mészáros (2007) de que, com esta crise, o capital não tem mais como se deslocar para frente mascarando, com reformas, a sua destrutividade, a encruzilhada da política social de hoje e do futuro, torna-se maior porque: as tarefas postas à humanidade para que esta evite a sua própria destruição pelo capital terão que ser revolucionárias. Ou, nas palavras do autor:

> Enfrentamos as perigosas condições da crise estrutural do capital porque essa forma de controle sociometabólico não está mais em posição de *deslocar* suas contradições e antagonismos inerentes sem ativar ao mesmo tempo os limites intransponíveis do próprio sistema. Essa situação de apuro se opõe veementemente à capacidade que o capital tinha no passado de tudo invadir e superar com relativa facilidade os obstáculos encontrados na fase ascendente de seu desenvolvimento sistêmico. (p.318).

Isso nos convida a refletir sobre: i) a natureza contraditória e ambivalente da política social e a possibilidade de essa política, com tal natureza, reverter-se, de alguma forma, em benefício do trabalho em sua luta endêmica contra o capital; ii) as mudanças sofridas pela política social na sua passagem do capitalismo regulado para o desregulado, ou do seu trânsito do regime de produção fordista para o denominado regime *pós* ou *neo* fordista; iii) e as principais implicações sociais da crise estrutural capitalista para a política e direitos sociais.

---

2 Diante dos efeitos deletérios do endividamento maciço praticado pelo capitalismo central, com o objetivo de enfrentar a crise de superprodução capitalista dos anos 1970 (decorrente do aumento de produtividade com, simultaneamente, diminuição do poder de compra da massa de consumidores e redução da taxa de lucro das grandes empresas), um novo pico de crise despontou. Por volta de 2007, assomou uma crise denominada financeira, que levou a uma inédita inadimplência famílias, empresas e Estados. O fato mais emblemático foi a falência do Banco Lehman Brothers, em setembro de 2008. Mas, tal crise não era apenas financeira, e sim a mais grave crise do capitalismo desde 1929, que os governos do chamado Primeiro Mundo procuraram amenizar. Para tanto, entregaram às grandes empresas e bancos ameaçados de falência cerca de 25 trilhões de dólares. Isso, pelo que foi divulgado.

Natureza contraditória da política social e sua tendência recente à direitização

A importância de lembrarmos a natureza contraditória da política social reside no fato de que é graças a essa natureza que a referida política pode atender demandas e necessidades sociais no mesmo passo em que é capturada pelo capital para servir aos seus interesses. Além disso, importa reconhecer que a política social não é *unívoca*, isto é, não é idêntica em todos os tempos e lugares; e dada à possibilidade de ser, num mesmo momento e espaço geográfico, *positiva* e *negativa* para o trabalho e o capital, ela nunca poderá ser pensada como um recurso exclusivo das forças dominantes. Os dominados também podem acessá-la desde que se organizem e enfrentem com armas políticas apropriadas as forças que os oprimem.

Tal reconhecimento ajuda-nos também a perceber que existem paradigmas competitivos ou rivais a orientá-la, através dos tempos, e sistemas políticos diferenciados a manejá-la. Por isso, tal política não está a salvo de ser engolfada pelo velho, mas renovado, embate entre *direita* e *esquerda*, tanto na sua concepção quanto na sua execução, e de ser disputada por ambas as tendências.

Se puxarmos um pouco pela memória, vamos recordar que, no século XIX, muitas das conquistas sociais arrancadas pelos trabalhadores ingleses do domínio truculento de uma burguesia industrial em ascensão, como o sufrágio universal e a legislação fabril, significaram tentos importantes da esquerda. Da mesma forma, haveremos de lembrar que o sistema de seguridade social implantado, no mesmo século, na Alemanha, pelo chanceler conservador Otto Von Bismarck, foi uma iniciativa da direita contra os ventos socialistas que sopravam sobre aquele país.

A história da política social está repleta de exemplos de sua apropriação contraditória por forças políticas opostas. Como "um meio institucional" que é, conforme Titmuss (1965), "ela é capaz de servir diferentes senhores" (p.412), isto é, ao capital e ao trabalho, e ser utilizada tanto pelas democracias como pelas ditaduras. Nessa história, há célebres casos de funcionamento da política social em países que adotaram regimes antidemocráticos, ou ditatoriais, como a Alemanha sob Bismarck; a França sob Napoleão III; a Áustria sob Von Taaffe (ESPING-ANDERSEN, 1991); e o Brasil, sob as ditaduras no governo Vargas (1937-1945) e nos governos militares, entre 1964 a 1985. O caso brasileiro é, inclusive, emblemático de uma inversão de expectativas concernentes às funções democráticas da política social. É que, no Brasil, a política social foi mais visível, variada e abrangente na ditadura do que na democracia (SANTOS, 1979; PEREIRA-PEREIRA, 1987; CARVALHO, 2001). No entanto, essa mesma inversão também foi observada no chamado Primeiro Mundo. Segundo Esping-Andersen (Idem), o desenvolvimento

das políticas do *Welfare State* "retardou-se mais onde a democracia começou cedo, como nos Estados Unidos, Austrália e Suíça" (p.94). Por isso, não é à toa que os Estados Unidos sejam considerados até hoje um país de *Welfare State* relutante, e a Austrália e a Suíça, países de políticas de bem-estar restritas, se comparadas com as desenvolvidas na Escandinávia, no norte da Europa. A explicação mais veiculada sobre essa aparente contradição tem se apoiando em teses sustentadas pelas abordagens estruturalistas e institucionais, que, de um lado (estruturalistas), privilegiam a industrialização, a modernização e a racionalidade burocrática como indutores da expansão da política social e, de outro (institucionalistas), enfatizam o poder das instituições. Foi com base na visão institucionalista que os liberais tremeram diante das instituições democráticas, como o parlamento, por acreditarem que, com elas, fosse possível destronar o mercado e alcançar o socialismo.

Contrariando, porém, ambas as teses, somos adeptos dos argumentos que indicam ser a *mobilização de classe* o principal fator dos ganhos sociais obtidos no seio do capitalismo. São as classes sociais, portanto, os principais agentes de mudança política, pois são as correlações e equilíbrios de forças produzidas por elas que determinam a distribuição de bens, serviços e direitos. Além disso, é por meio da mobilização de classe e da correlação de forças que a política social se afigura muito mais do que um meio de atenuar malefícios sociais do capitalismo. Em conformidade com Mishra (1989) e Esping-Andersen (Idem), acreditamos que, se as políticas sociais se associarem aos direitos de cidadania, elas constituirão fontes de poder estratégicos para os assalariados e barreiras passíveis de fazerem pressão contra as fronteiras do despotismo do poder burguês. Daí a justeza da observação de Mishra: onde as classes trabalhadoras foram mais organizadas, mobilizadas e combativas, as políticas sociais concretizaram muito mais direitos do que onde essa capacidade trabalhista inexistiu ou foi fraca.

Por conseguinte, embora nas ditaduras tenham proliferado várias legislações e programas sociais, como no Brasil, especialmente nos anos 1970, sob o governo Geisel (PEREIRA-PEREIRA, 1987), essa proliferação cobrou da sociedade um elevado preço em matéria de cidadania porque: colocou em recesso a cidadania em seu conjunto, particularmente no que diz respeito aos direitos civis e políticos; a negação das liberdades individuais e "da capacidade da sociedade governar-se a si própria" (SANTOS, 1979, p.123), refletiu-se negativamente "em todos os níveis, inclusive nas instituições da política social" (idem, ibdem).

Vencidas, porém, as ditaduras mencionadas, que retiravam da política social o que mais a dignificava – a coexistência cooperada com a democracia e a cidadania – uma nova e "estranha ditadura", no dizer de Viviane Forrester

(2001), se impôs, desde o final dos anos 1970 e, desta vez, em escala planetária. Trata-se do capitalismo neoliberal, ou *ultraliberal*, como prefere chamar Forrester, o qual está no cerne da crise capitalista atual. E em sendo, esse modelo, ultraliberal, certamente ele é ultradireitista e implacável com qualquer veleidade de se utilizar a política social como fonte estratégica de poder à classe trabalhadora, ou de associá-la à cidadania. Afinal, para o neoliberalismo, diz Forrester,

> [...] não se trata de organizar uma sociedade, de estabelecer suas formas de poder, mas de colocar em marcha uma ideia fixa, que poderíamos chamar de 'maníaca': uma obsessão em abrir caminho à corrida sem obstáculos ao lucro, um lucro cada vez mais abstrato e virtual. Obsessão de ver o planeta tornar-se um terreno entregue a uma pulsão, afinal de contas, muito humana, mas que não esperávamos que viesse a ser – ou mesmo que pudesse vir a ser – o elemento único, soberano, a meta final da aventura planetária: esse gosto pela acumulação, essa neurose do proveito, essa isca do lucro, do ganho em estado puro, pronta para todas as devastações, abarcando o conjunto do território, ou melhor, o espaço em seu todo, não limitado a suas configurações geográficas. (2001, p.7).

Não admira, portanto, que, nesse cenário, a política social que vigora mundialmente, tenha sofrido uma forte guinada para direita já que foi apropriada pelo ideário neoliberal triunfante e submetida, até os dias de hoje, aos seus desígnios. Em vista disso, uma primeira tendência da política social contemporânea a ser demarcada, é o da sua *direitização*.

Direitização, no sentido da submissão da política social ao crescente poder do capital sobre o trabalho e da capacidade daquele de impor as definições das necessidades pessoais e sociais. A sua meta, sob a ingerência direta do capital, deixa de ser qualitativa e variada, como o são as demandas e necessidades das pessoas e grupos, e passa a ser quantitativa e singular, à semelhança das necessidades do capital, que se resumem na expansão e na maximização do lucro – condição universal para a completa sobrevivência do capitalismo. Este é o objetivo mais importante do capital, para cujo alcance destrói todos os demais valores humanos e transforma tudo em mercadoria ou em valores de troca, carreadores de lucros. A política social se defronta aí com objetivos de bem-estar propiciados, fragmentadamente, pelo mercado, que só atende a quem pode comprar. Mas, por não poder suplantá-los, tal política adapta-se à função residual que lhe é reservada de aliviar, junto aos pobres, os sofrimentos causados pela debilitação de sua condição de cidadãos.

Entretanto, isso não constitui uma fatalidade. Pelo fato de a política social ser um processo complexo e internamente contraditório – e não um sistema, um ato formal de Estado ou de governo, uma receita técnica ou uma

mera resposta política – ela pode mudar de tendência e ser colocada a serviço do *trabalho* na sua luta constante contra o *capital*. Tudo vai depender do impacto das mudanças estruturais em curso sobre os rumos da história; do regime político vigente; da organização e movimento da sociedade e da correlação de forças em presença. Donde se conclui que a *direitização* da política social teve e continua a ter o aval (consentido ou não) de grande parte da sociedade.

Mudanças sofridas pela política social após seu trânsito do capitalismo regulado para o desregulado

Quanto aos efeitos da passagem da política social do regime de produção e regulação fordista para o regime denominado *pós* ou *neo* fordista, destaca-se outra tendência, que vem se impondo, com maior ou menor visibilidade, em todo o mundo capitalista: a substituição do *welfare* pelo *workfare*, ou da política social incondicional, baseada no *direito*, pela política social condicional, baseada no *mérito* ou na ética capitalista do trabalho.

Nesse trânsito, a principal missão da política social tem sido a de fazer com que o seu beneficiário pague de alguma forma pelo benefício recebido, ou então que ele seja ativado para o trabalho, não importa qual, e para tarefas de geração de renda, para se tornar auto-sustentado. Trata-se, em outros termos, da tendência à *comercialização, contratualização* e *laborização* da política social, cuja ampla aceitação pode ser detectada, seja nas constantes insinuações moralistas de setores da sociedade de que as políticas sociais como direito incentivam a vagabundagem, seja no crescente empenho dos governos de dar satisfação, de cunho meritocrático, a essas insinuações, criando condicionalidades cada vez mais rígidas, anti-sociais e preconceituosas.

No Brasil, o mais claro indicador dessa tendência é o discurso corrente de criação de *portas de saída* para famílias atendidas por programas de assistência social pública, o que tem estimulado propostas de reformas do Programa Bolsa Família (PBF)[3] extremamente estigmatizantes, irreais e inconstitucionais. É o caso, por exemplo, de um projeto de lei, recentemente aprovado na Comissão de Educação do Senado Federal, que vincula o direito das famílias pobres a uma renda monetária de subsistência ao desempenho escolar, acima da média, de seus filhos; desempenho este que deverá ser aferido em avaliação separada, universal e específica e, portanto, diferente da realizada,

---

[3] É um programa de transferência condicionada de renda, criado em 2004, pelo Governo Federal, para integrar e unificar vários programas isolados que transferiam renda às famílias em situação de extrema pobreza. A principal contrapartida oferecida pelas famílias beneficiadas pelo programa é o de manter seus filhos matriculados em escolas públicas e fazer uso dos serviços da rede pública de saúde.

por amostragem, pelo INEP[4]. Diante desse fato, mesmo que não se fale do seu flagrante retrocesso em matéria de igualdade de tratamento do alunado nas escolas, vale ressaltar uma irracionalidade sempre presente nas políticas sociais focalizadas: os gastos elevados que tal aferição de rendimento escolar suscitará como resultado da preocupação do projeto em economizar e empregar bem o dinheiro público (LAVINAS, 2010). Outro exemplo, ainda referente às portas de saída do Programa Bolsa Família, é a firmatura de convênio do governo federal com a Câmara Brasileira de Indústria de Construção, para que sejam reservadas vagas em obras de construção civil do Programa de Aceleração do Crescimento do governo Federal (PAC) aos beneficiários do programa.

Para vários analistas, a tendência à *laborização* da política social está associada, de um lado, à desestruturação do padrão fordista de produção, que, entre 1945-1975, assentava-se nas estruturas keynesianas de acumulação e consumo de massa, no pleno emprego e na adoção de políticas sociais universais e, de outro lado, à emergência de outro padrão de organização produtiva chamado pós-fordismo que pretendia mudar tudo isso. Entretanto, apesar de o pós-fordismo não ter rompido totalmente com os mecanismos de exploração fordistas/tayloristas, ele foi apropriado, a partir dos anos 1980, pelo neoliberalismo, e passou a basear-se em outra doutrina econômica, emuladora do trabalho, do mérito, da monetarização da proteção social, do empreendedorismo e da inovação destrutiva, cuja inspiração remonta a Schumpeter[5]. Donde se conclui que, se quiséssemos eleger a mais marcante tendência da política social contemporânea, deveríamos dizer que ela está sofrendo um evidente processo de *descidadanização* e de *desproteção social* (ou *dessassistencialização*), em nome do "mérito", medido pelo poder de consumo do beneficiário e contraposto à justiça social. Isso porque a maior parte do trabalho da chamada era pós-fordista é precário (apesar de primar pela intensificação qualitativa dos ritmos produtivos, da qual os operadores de *telemarketing* são exemplos vivos)[6], flexível, mal pago e desprotegido. E o que vem sendo chamado de assistência tem mais caráter de punição do que de proteção, tal como acontecia no século XIX sob a regência do sistema das *workhouses* inglesas, alcunhadas pejorativamente de *novas bastilhas*, dado o sofrimento impingido nessas casas de trabalho forçado aos que precisavam da assistência pública. Ou melhor, aos demandantes da assistência – os pobres, o sistema das *workhouses* impunha o seguinte dilema:

---

[4] Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, vinculado ao Ministério da Educação.

[5] Joseph Schumpeter (1883-1950), economista austríaco, considerado um dos pais do empreendedorismo e mentor da ideia de inovação destruidora de velhas práticas empresariais, que deveria ser realizada por indivíduos audaciosos, criativos, de grande iniciativa e capacidade de ação.

[6] Isso induz ao entendimento de que o prefixo "pós" do termo "pós-fordista" constitui uma falácia.

ou aceitavam o trabalho que lhes era oferecido ou perderiam todo e qualquer tipo de proteção. Portanto, guardados as devidas particularidades históricas, até parece que, em matéria de política social, o século XXI foi empurrado para o século XIX. Se não, vejamos:

Sob o discurso da mudança radical da governança do Estado, a preocupação dominante é a de encontrar *soluções rápidas e menos onerosas* para liberar os pobres da proteção do Estado. A grande novidade tem sido a ativação compulsória dos demandantes de proteção social pública para o trabalho, mediante a *combinação de objetividade programática* com *simplicidade administrativa* e *baixo nível de investimento educacional.* A educação, nesse contexto, reduz-se a treinamento ou adestramento aligeirado para um mercado de trabalho instável e flexível, enquanto a assistência social transforma-se em passaporte para esse tipo de trabalho porque, caso o assistido se negue a ser treinado para assumi-lo, ele não poderá contar com outra proteção institucionalizada. É o que vem acontecendo na Europa, inclusive nos países escandinavos de saudosa tradição progressista de bem-estar social sob o falso registro de *flexicurity* (ABRAHAMSON, 2009).

Implicações da crise capitalista e da guinada para a direita da política social

Diante de tal cenário, vale lembrar, em apoio às teses aqui sustentadas, que, desde os anos 1940, expoentes neoliberais e neoconservadores, como o austríaco Fredric Von Hayek e o norte-americano Milton Friedmann, já haviam prognosticado que o padrão de regulação social, de estilo keynesiano/fordista, passaria por três estágios: o primeiro, de *queda*; o segundo, de *penitência*; e o terceiro, de *redenção* sob a liderança neoliberal (MORAES, 2001).

De fato, com o colapso das regulações keynesianas/fordistas, o neoliberalismo se firmou, impingindo aos cidadãos e trabalhadores as seguintes principais *penitências*:

a) desmonte dos direitos sociais, a duras penas conquistados pelos movimentos democráticos, e das políticas sociais universais;
b) fim do assalariamento clássico ou da sociedade salarial, como frisa Castel (2009);
c) extinção do pleno emprego e invalidação dos acordos e regulamentos protetores estabelecidos a partir de convenções coletivas.

Entretanto, tais penitências não prepararam o caminho para a redenção dos penitenciados. Pelo contrário, à medida que o neoliberalismo materializava o seu propósito de substituir o mundo "viciado" da política pelo

mundo das "virtudes criadoras" do mercado, as políticas sociais do segundo pós-guerra sofreram os seguintes retrocessos:

a) não mais se assentam em bases estáveis de trabalho e, por isso, estão construídas num terreno instável de ocupações precárias, autônomas, inseguras e desprotegidas socialmente;
b) não mais se vinculam a uma seguridade social pública, universal, visto que, em muitos países, esta seguridade se desfez do seu lado não contratual, no qual situava-se a assistência como direito, e voltou a se reduzir a um simples seguro, caracterizado como um "contrato privado, envolvendo poupança, investimento e capitalização" (MORAES, 2001, p.1). É a volta da seguridade social de estilo bismarckiano;
c) situam-se numa fronteira imprecisa entre trabalho e assistência, visto que todo assistido tem sido compulsoriamente induzido a trabalhar, nem que seja parcial e precariamente, e grande número de trabalhadores vê-se obrigado a recorrer à assistência como ajuda complementar. Nesse processo, há uma extraordinária regressão tanto do trabalho como da assistência, porque o primeiro se transformou em simples mercadoria ou labor punitivo e a segunda, em moeda de troca, num toma-lá-dá-cá mediado por condicionalidades que agridem a cidadania. Isso sem falar da regressão no âmbito da previdência social, que hoje não garante seguro desemprego, aposentadoria e pensões a vários trabalhadores precarizados; e, no âmbito da saúde, não garante a universalidade da atenção que se estiola ante a agressiva privatização nessa área;
d) estão claramente submetidas a uma lógica comercial, legitimada por palavras de ordem que apostam na *ativação*, seja das *despesas passivas* (caso da França, segundo CASTEL, idem), seja das *capacidades para inserção no mercado de trabalho* (caso da Dinamarca, entre outros países europeus, segundo ABRAHAMSOM, 2009). E o irônico dessa tendência é que a ativação para o trabalho é super valorizada em meio a um desemprego involuntário massivo e a cobranças duras e insensatas de contrapartidas a cidadãos que não têm como cumpri-las.

Mais irônico ainda é que essas políticas vêm sendo chamadas de "nova geração", no sentido de serem positivas e inovadoras por representarem a fase *redentora* dos ajustes estruturais da gestão neoliberal, que se ancora em três principais lemas: *focalizar*, *privatizar* e *descentralizar* (MORAES, idem).

Focalizar, no sentido de restringir a política social, especialmente a assistência, aos segmentos mais pobres da população. Portanto, tal política define quem pode e não pode ser receptor de benefícios e serviços com base no *merecimento* (agora às avessas, por não ter poder de compra) e não no *direito* à proteção pública, que, por ser pública, deveria ser universal e comprometer a todos. Não admira, portanto, que as políticas sociais focalizadas, típicas do neoliberalismo imperante, apresentem os seguintes atentados à dignidade humana:

a) rebaixamento das necessidades dos pobres ao nível biológico de sobrevivência animal. Este é um procedimento que já havia sido lucidamente detectado pelo jovem Marx nos Manuscritos Econômico-Filosóficos de 1844, quando ao se referir ao atendimento das necessidades dos trabalhadores, dizia: o capitalista reduz as necessidades do operário a mais imprescindível e miserável manutenção da vida física, e a sua atividade ao mais abstrato movimento mecânico, e ainda diz que essa vida é também vida e modo de existência humana (MARX, 1978);
b) "Rebaixamento dos patamares de exigência e qualidade dos bens e serviços a serem distribuídos" (RODRIGUES, 2009, p.194);
c) estreitamento progressivo dos limites do que deve ser focalizado, com o consequente aprisionamento dos beneficiários nesses limites, que passam a funcionar como armadilha da pobreza. O curioso é que esses beneficiários aprisionados são chamados de "dependentes" do Estado e, posteriormente, são instados a trabalhar mediante políticas de ativação compulsórias – consideradas a grande inovação do momento;
d) "Desinvestimento no patrimônio comum do ambiente de vida que (mesmo na era dos condomínios fechados) precisa de condições de bem-estar e civilidade". (RODRIGUES, id. Ib.).

Privatizar, no sentido de transformar bens públicos, como saúde e educação, em propriedade privada; ou de transferir a gestão e a execução de serviços sociais à iniciativa particular, mercantil ou não mercantil. Sob essa rubrica, vale também mencionar outra forma de privatização: a incorporação no serviço público de técnicas gerenciais das empresas privadas que valorizam a relação custo-benefício, fornecedor-cliente e primazia dos meios em detrimento dos fins.

Por fim, *descentralizar*, no sentido de transferir da esfera federal para as estaduais e municipais e para instituições privadas responsabilidades governamentais que deveriam ser conjuntas, além de confundir descentralização com a segmentação do princípio da universalidade, desregulamentação da economia e flexibilização da seguridade social.

Estas são as tendências dominantes que, como já mencionado, não são fatais. Mas todas elas repercutem diretamente não só na política social, mas também nas profissões, como o Serviço Social, que atuam majoritariamente no campo desta política, seja na instância do conhecimento, seja nas do planejamento e ação. Mas isso não significa que os profissionais da área social se tornem reféns de uma política social perversamente ressignificada. Se esta política caminha na contramão do direito, cabe aos profissionais engrossarem as fileiras dos que negam esse caminho, como sempre alguns fizeram, e eleger outro rumo que não se restrinja aos limites das opções técnicas e pragmáticas, sob a forma de ajustes ou acomodações. Afinal, a história não tem uma só direção. É isso que nos mobiliza. Mas também é isso que vai exigir dos profissionais compromisso teórico, político e ético, que se recuse a substituir a linguagem dos direitos pela dos negócios e da meritocracia, e a legitimar falsas necessidades irresponsavelmente criadas pela lógica capitalista do consumo conspícuo. Significa, ademais, colocar como prioridade o combate à concentração de riqueza, porque, mais do que a pobreza, este é o grande problema brasileiro.

Para tanto, os profissionais têm que se reconhecer também como agentes produtores e transmissores de saberes que se estuda nas universidades, são transmitidos a novas gerações e se alimentam e renovam por meio de pesquisas de qualidade. Isso exige que profissionais como o assistente social sejam ao mesmo tempo estudiosos e críticos. Crítico impiedoso em dois principais sentidos, parafraseando Marx: a) de não aceitar nada sem exame prévio e minucioso para ter certeza e segurança do que está falando e defendendo; b) de não temer os resultados de sua crítica e nem tampouco o conflito ou reações que dele advirão com os poderes vigentes.

Essas são as diretrizes pelas quais profissionais inquietos, que pretendem ser críticos e democráticos, têm de se pautar para não sucumbirem, como fizeram muitos, às novidades de um discurso e de uma prática neoliberais sem compromissos sociais.

Referências

ABRAHAMSON, Peter. O retorno das medidas de ativação na política de bem-estar dinamarquesa: emprego e proteção social na Dinamarca. **SER Social**, v.11, n.25, jul-dez, 2009.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTEL, Robert. Desestruturação do mundo do trabalho e suas implicações para a política social. In: PEREIRA, PAP et al. (Org.). **Política social, trabalho e democracia em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de serviço Social, 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, n.24. São Paulo: CEDEC, setembro de 1991.

FORRESTER, Viviane. **Uma estranha ditadura**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

LAVINAS, Lena. **A "reforma" insensata da oposição**. Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/Clipping06.pdf>. Acesso em: 12 novembro 2010.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico – filosóficos**: terceiro manuscrito. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MISHRA, Ramesh. **Society and social policy**: theories and practices of welfare. London/Basingstone: MacMillan, 1989.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Crítica marxista da teoria e da prática da política social capitalista**: peculiaridades da experiência brasileira. Tese (Doutorado em Sociologia). Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 1987.

RODRIGUES, Fernanda. "Novas" políticas sociais: uma janela (in) discreta sobre um "outro" lugar do Estado. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira et al (Org.). **Política social, trabalho e democracia em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de serviço Social, 2009.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

TITMUSS, Richard. Assistência social e a arte do dom. In: MARCUSE, Herbert et al. **Humanismo socialista**. Lisboa: Edições 70, 1965.

A crise da década de 1970: observações sobre as ideias neoliberais e suas consequências

Gilmar Antonio Bedin; Joice Graciele Nielsson

Introdução

As últimas quatro décadas constituem notadamente, quando vistas em conjunto, um momento singular e muito significativo da trajetória moderna e da caminhada da humanidade: o período da emergência de um novo tempo do viver e do refletir humanos. Tempo da falência dos ambiciosos projetos revolucionários, da fragmentação das grandes estruturas teóricas, do refluxo das tentativas de emancipação humana, da banalização da violência, da relativização do mundo do trabalho, da desorientação ideológica, da hipercomplexidade dos sistemas sociais, do domínio da alta tecnologia, da comunicação instantânea, do mundo da informação digital e da realidade virtual. Tempo, em poucas palavras, de configuração de uma nova etapa da sociedade.

Tempo de configuração de uma nova etapa da sociedade, mas ainda não de definição duradoura de seu perfil econômico, político e social. Vivemos, neste sentido, em um momento de transição entre as chamadas sociedades modernas e uma nova forma de organização da sociedade, provisoriamente denominada de pós-moderna[1]. Essa nova etapa é melhor ou pior do que as etapas vivenciadas anteriormente? É pior e melhor, pode-se responder de forma paradoxal. É que com a sua emergência estão dadas tanto as condições mínimas para a hegemonia absoluta do mundo econômico – para o domínio do horror econômico[2] – e da destruição da espécie humana, mas também estão criados os pressupostos necessários, ainda que não suficientes, para a construção de uma sociedade melhor, justa e solidária e de alcance global[3]. Essa ambiguidade deve ser compreendida e é uma condição para o desenho de novas possibilidades.

---

[1] A caracterização das sociedades atuais como sociedades pós-modernas significa que ainda não temos condições de designá-las de forma positiva. É, portanto, uma designação negativa, designação do que elas não são: sociedades modernas.

[2] Esta expressão é utilizada por Viviane Forrester em seu livro disponível no Brasil. Ver, neste sentido, FORRESTER, Viviane. **O horror econômico**. Trad. Álvaro Lorencini. São Paulo: UNESP, 1997.

[3] Esta ambiguidade das atuais sociedades capitalistas é melhor analisada por nós em um outro lugar. Ver, neste sentido, BEDIN, Gilmar Antonio. Estado, cidadania e a globalização do mundo: algumas reflexões e possíveis desdobramentos. In: OLIVEIRA, Odete Maria (Org.). **Relações internacionais & globalização:** grandes desafios. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1999.

Apesar da importância da exploração desta ambiguidade, o presente texto analisa a sociedade atual na perspectiva do domínio dos interesses econômicos dos detentores do grande capital internacional – o que significa, em outros termos e numa linguagem atual, sob o domínio do ideário neoliberal – e de suas consequências. Assim, a ideia central que o texto vai desenvolver é a de que o mundo atual está passando por momento de substancial (re)mercadorização[4] de suas diversas esferas e, em consequência, por um significativo processo de restrição dos avanços viabilizados pelo Estado de bem-estar social. O texto tem início com o resgate da trajetória do Estado, dos direitos humanos no mundo moderno e de sua crescente configuração social; passa pela presença das ideias socialistas, pela intervenção do Estado na gestão da economia e pela consequente tendência à desmercadorização[5] das sociedades capitalistas do período do Estado de bem-estar social; e chega, finalmente, à crise dos anos setenta do século 20 e à ruptura que ela produziu (e suas principais consequências sociais)[6].

O Estado e os direitos humanos e a sua crescente configuração social

O Estado moderno percorreu, desde o seu nascimento até a atualidade, um longo caminho de mais ou menos cinco séculos. Emergiu, inicialmente, a partir de uma ruptura com o que poderia ser chamado de "estado medieval" ou, de forma mais apropriada, de organização política medieval. Essa organização que era articulada a partir do poder fragmentado de cada senhor feudal e se alicerçava numa relação indissociável entre o poder religioso e o poder político. Por isso, o poder, nesse contexto, somente era legítimo à medida

---

[4] Com esta expressão, estamos indicando que nas atuais sociedades capitalistas há uma crescente retomada do *status* de pura mercadoria como um critério significativo para a análise das várias esferas da sociabilidade humana. Expressão semelhante – "desmercantilização" – é utilizada por Claus Offe. Ver, neste sentido, OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Trad. de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

[5] Com esta expressão, estamos indicando que nas sociedades capitalistas do período de construção do Estado de bem-estar social, houve uma crescente relativização do critério do *status* de pura mercadoria como sendo algo relevante – o que possibilitou que as pessoas pudessem se manter sem depender, até certo ponto, do mercado. Essa expressão é utilizada por Gosta Esping-Andersen. Ver, neste sentido, ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**. São Paulo, nº 24, p. 85-116, 1991.

[6] Com o presente texto, não temos, obviamente, outra intenção a não ser a de realizar, como o próprio subtítulo indica, apenas algumas observações. Além disso, é importante destacar que as principais afirmações existentes no texto sobre o Estado e os direitos humanos têm como referência principal o desenvolvimento desses fenômenos no continente europeu.

que aparecia como uma suposta concessão divina[7]. Além disso, cada indivíduo tinha, desde o nascimento, um lugar pré-estabelecido no mundo – alguns nasciam para orar, outros para lutar e outros ainda para trabalhar[8].

A organização política moderna, ao contrário, começa por afirmar a especificidade do fenômeno político e, consequentemente, a necessidade de separação do poder político e do poder religioso[9]. Outro pressuposto inicial importante é a busca da superação dos poderes locais e o estabelecimento de uma administração centralizada e alicerçada sobre o conceito de soberania do rei (BODIN, 1992)[10]. O rei somente será considerado legítimo nesse contexto quando o seu poder resultar do consenso – revelado na forma de um contrato social – dos vários indivíduos que constituem o Estado (HOBBES, 1988)[11]. Além disso, não podemos esquecer que o Estado moderno pressupõe também a liberação dos indivíduos de suas vinculações com a terra, com os seus senhores e com os seus lugares predeterminados no mundo. Com estas rupturas, o indivíduo livre e solitário está pronto para ser o alicerce da sociedade moderna (BEDIN, 1994)[12].

O Estado moderno, delineados esses primeiros passos, vai se consolidar, inicialmente, como centralizado, soberano e absoluto. Em outras palavras, como Estado absolutista, típico dos séculos XVI e XVII. Vencida essa fase de afirmação do Estado moderno, caminha-se para uma nova etapa da organização política, na qual a dimensão absolutista do estado passa a ser questionada e, num momento seguinte, refutada, sendo, finalmente, abandonada. Dessa luta emerge, no século XVIII, o Estado moderno em sua versão liberal, o qual passa a inspirar-se, entre outras referências, nas conquistas da Revolução

---

7 Esta é, por exemplo, a concepção de Dante Alighieri. Daí a sua afirmação de que é evidente que a autoridade temporal do monarca desce sobre ele desde a fonte da autoridade universal, que é Deus. Ver ALIGHIERI, Dante. **Monarquia**. Trad. Carlos do Soveral. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

8 Neste sentido, ver DUBY, Georges. **As três ordens ou o imaginário do feudalismo**. Lisboa: Estampa, 1982.

9 O primeiro grande autor a compreender e propor tal separação foi Nicolau Maquiavel. Neste sentido, ver MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Trad. Lívio Xavier. São Paulo: Tecnoprint, s/d.

10 O conceito de soberania é um elemento fundamental no mundo moderno e pode ser compreendido de forma relativa – o poder deve estar submetido às leis naturais e às leis divinas —, como o faz Jean Bodin, ou de forma absoluta, como o faz Thomas Hobbes. Ver, nesse sentido, BODIN, Jean. **Los seis libros de la república**. Trad. Pedro Bravo Galla. Madrid: Tecnos, 1992; HOBBES, Thomas. **Leviatã ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad. de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

11 Neste sentido, ver também BOBBIO, Norberto. **Thomas Hobbes**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

12 Ver também, neste sentido, BOBBIO, Norberto. **Sociedade e estado na filosofia política moderna**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1987.

Gloriosa (1688), nas ideias políticas desenvolvidas por John Locke (LOCKE, 1994) e nos extraordinários avanços legais e políticos da Revolução Francesa (1789). O estado, portanto, continua centralizado e soberano, mas passa a ser limitado por uma constituição e por uma declaração de direitos. Esta última constitui-se, como lembra Manuel Gonçalves Ferreira Filho, o seu pacto social fundamental (1995). Surgem, nesse contexto, os primeiros avanços do constitucionalismo moderno e a luta pelos direitos humanos (BEDIN, 1997)[13].

A luta pelos direitos humanos nasce, assim, de uma ruptura com o Estado moderno em sua versão absolutista e com a arbitrariedade por ele representada, e está estritamente relacionada, nesse primeiro momento, com o desenvolvimento das ideias liberais. Essa primeira etapa da luta pelos direitos humanos deu origem à chamada primeira geração de direitos – denominada de direitos civis ou liberdades civis clássicas[14]. Esta geração de direitos abrange os chamados direitos negativos, ou seja, os direitos estabelecidos contra o Estado. Daí, portanto, a afirmação de Norberto Bobbio de que entre eles estão "todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado" (BOBBIO, 1992, p.32).

Esta primeira geração de direitos, condicionados pelo pressuposto há pouco referido, estabelece, assim, um marco divisório entre a esfera pública (Estado) e esfera privada (sociedade civil)[15]. Essa distinção entre as duas esferas referidas se constitui numa das características fundamentais da sociedade mo-

---

[13] As declarações de direitos de 1776 (Declaração da Virgínia) e de 1789 (Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão) são, nesse sentido, os primeiros grandes marcos dessa batalha pela afirmação dos direitos humanos no mundo.

[14] A ideia de classificar os direitos humanos em gerações ou fases vem de longa data e possui uma quase unanimidade entre os diversos pesquisadores, apesar das pequenas diferenças existentes entre os diversos critérios utilizados na sua apresentação. Uma das poucas vozes discordantes é a de Antônio Augusto Cançado Trindade. Ver, nesse sentido, a apresentação que o autor faz do livro de J.A. Lindgren Alves. ALVES, J. A. Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994. Além disso, é importante informar que, além das três gerações de direitos referidas no texto, é possível pensarmos ainda em uma quarta geração. Geração essa que abrangeria os direitos humanos no âmbito internacional, chamados normalmente direitos de solidariedade. Ver, neste sentido, BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1997. Ao contrário da classificação em quatro gerações, muitos autores preferem classificar a luta pela cidadania em apenas três fases, reunindo na mesma geração os direitos civis e os direitos políticos. Este tipo de posicionamento pode ser encontrado em OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades. Cidadania e novos direitos. In: **O novo em direito e política**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997.

[15] Utilizamos a expressão estado e a expressão sociedade civil, neste ponto, no sentido marxiano. Neste sentido, ver BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

derna, e é a partir dela que se estruturam, inicialmente, o pensamento liberal e, posteriormente, o pensamento democrático. Entre esses diretos, podem ser colocadas as liberdades físicas, a liberdade de expressão, a liberdade de consciência, o direito de propriedade privada, os direitos da pessoa acusada e as chamadas garantias dos direitos.

Reconhecidos os direitos civis, a luta pelos direitos humanos voltou-se para as prerrogativas que levam à formação e constituição do poder político. Essa nova etapa da luta pelos direitos humanos tem como data inicial de emergência o século 19 e representa o surgimento do ideário democrático e a superação da ideia de liberdade negativa, como não impedimento, pela ideia de liberdade positiva, como autonomia, como desejo de participar na formação e constituição do poder político. Em outras palavras, essa geração de direito representa um momento de expansão do Estado moderno de sua versão liberal para a sua forma democrática. Por isso, entre os direitos políticos estão o direito ao sufrágio universal, o direito de constituir partidos políticos, o direito de plebiscito, o direito de referendo e o direito de iniciativa popular.

As últimas décadas do século 19 e as primeiras décadas do século 20 – com a consolidação da chamada Revolução Industrial, com a emergência da classe trabalhadora como força política e sua organização em partidos, com o surgimento dos movimentos socialistas e com as revoluções sociais – estabeleceram novos desafios ao Estado moderno. Esses novos desafios passaram a exigir que ele desempenhasse, a partir de então, novas funções, tornando possível, assim, a criação de notáveis recursos de intervenção na organização da sociedade. Com isso, o Estado moderno transformou-se em um estado intervencionista[16], que será consolidado e aprimorado – ganhando cada vez mais feições sociais – após a Segunda Guerra Mundial. Surge, nesse contexto, uma nova versão do Estado moderno: o estado de bem-estar social. O constitucionalismo torna-se, com a Constituição Mexicana de 1917 e com a Constituição de Weimar de 1919, constitucionalismo social, sendo reconhecidos também novos direitos: denominados de direitos econômicos e sociais (LAFER, 1988).

Essa terceira geração de direitos compreende os chamados direitos de créditos, ou seja, os direitos que tornam o estado devedor dos indivíduos, particularmente dos indivíduos trabalhadores e dos indivíduos marginalizados, no que se refere à obrigação de realizar ações concretas, visando a lhes garantir um mínimo de igualdade material e de bem-estar. Esses direitos, portanto, não são direitos estabelecidos contra o estado ou direitos de participar na formação

[16] Esta transformação do Estado moderno é muito importante e está no centro do debate contemporâneo sobre a crise do estado. Sobre as transformações do Estado moderno, pode-se ver GARCÍA-PELAYO, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporâneo. Madrid: Alianza Editorial, 1982. Retomaremos esse tema no próximo ponto.

do poder político, mas sim direitos garantidos através ou por meio do estado. Não se trata, assim, da emergência de um novo deslocamento da noção de liberdade, por exemplo, como vimos, de não impedimento para autonomia, mas sim da implementação prática do princípio da igualdade.

Por isso, podemos dizer que esta nova geração de direitos representa não uma herança do liberalismo ou do pensamento democrático, como no caso das duas primeiras gerações de direitos, mas sim "um legado do socialismo" (LAFER, 1988, p.127)[17]. Entre essas prerrogativas, encontram-se duas ordens de direitos: 1ª) os direitos relativos ao homem trabalhador; 2ª) os direitos relativos ao homem consumidor de bens e serviços públicos. Entre os primeiros, estão o direito à liberdade de trabalho, o direito ao salário mínimo, o direito à jornada de trabalho de oito horas, o direito ao descanso semanal remunerado, o direito a férias anuais, o direito à igualdade de salários para trabalhos iguais, o direito à liberdade sindical e direito de greve. Entre os segundos, estão o direito à seguridade social, o direito à educação e o direito à habitação.

Assim, com o reconhecimento dessa terceira geração de direito, o Estado moderno se consolidou definitivamente como uma organização política de profundo conteúdo social, estando entre as suas maiores conquistas a redução das desigualdades sociais, socialização da educação e o acesso universal à saúde[18]. A efetivação dessas conquistas conduziu, por outro lado, a uma grande legitimidade do Estado moderno e a uma acentuada desmercadorização das diversas esferas das sociedades capitalistas. Além disso, o estado de bem-estar proporcionou também uma grande estabilidade ao sistema econômico, através do planejamento estatal, e impulsionou uma era de grande crescimento econômico (STOFFAËS, 1991; NUNES, 1991; HOBSBAWM, 1995).

---

[17] Esta heterogeneidade de origem das duas primeiras gerações de direito em relação à terceira tem levado alguns pensadores a afirmar que as referidas gerações de direitos são incompatíveis. Ver, neste sentido, HAYEK, Friedrich August Von Hayek. Direito, legislação e liberdade. Trad. Henry Maksoud. 3 v. São Paulo: Visão, 1985. Discordamos desses posicionamentos, pois, como nos diz Luciano de Oliveira, "...se considerarmos a experiência histórica das democracias europeias, não somente não havia incompatibilidade entre esses dois gêneros de direitos, mas o que é mais importante, haveria mesmo complementaridade – os direitos de créditos sendo, de uma certa maneira, um prolongamento dos direitos-liberdades [direitos civis e direitos políticos], na medida em que a dinâmica das sociedades democráticas consiste essencialmente em integrar, progressivamente, os excluídos da liberdade." (OLIVEIRA, 1992, p.8).

[18] Esses tipos de conquistas são típicos dos países europeus desenvolvidos. Portanto, aplica-se apenas parcialmente (se é que se aplica em muitos casos) à realidade dos países do chamado segundo ou terceiro mundo.

A crescente tendência social das sociedades capitalistas

Foi apontado, anteriormente, que a construção do estado de bem-estar social e do reconhecimento dos direitos econômicos e sociais se deu num período histórico que abrange as duas últimas décadas do século 19 e alcança as primeiras sete décadas do século 20 (pelo menos, na Europa ocidental). Este período, além de bastante abrangente, inclui momentos econômicos bastante diversos. Em primeiro lugar, abrange o período da grande competição ou concorrência entre os principais impérios europeus pela hegemonia no comércio internacional e que deu origem à Primeira Guerra Mundial. Em segundo lugar, inclui o primeiro período de pós-guerra, período que chegou até a grande depressão de 1929 e à formação dos sistemas totalitários italiano e alemão, e que deu origem à Segunda Guerra Mundial. Em terceiro lugar, abrange o segundo período de pós-guerra, período de reconstrução da Europa, chegando até os anos setenta, e que se configurou sob o domínio dos problemas políticos da Guerra Fria e da corrida armamentista[19].

Feito este resgate da complexidade econômica do período referido, é possível agora continuar as reflexões sobre o tema e indagar se existe ou não algo em comum a todas aquelas décadas mencionadas como sendo o momento de construção do estado de bem-estar social e do reconhecimento dos direitos econômicos e sociais. A nossa resposta é de que existe algo em comum, que se revela em ao menos três fatores fundamentais: a presença cada vez mais marcante das ideias socialistas, a crescente participação do Estado na gestão econômica e as ideias desenvolvidas por John Maynard Keynes[20]. Com relação ao primeiro fator, pode-se dizer que ele foi tão determinante que chegamos ao segundo período pós-guerra com grande parte da Europa e do mundo sob o domínio de regimes designados de socialismo real ou de repúblicas populares. Nesse sentido, podemos dizer que o reconhecimento das ideias socialistas foi tão rápido e avassalador que talvez nem o próprio Marx e seus principais seguidores do final do século 19 e do início do século 20 pudessem prever, almejar ou, até mesmo, sonhar.

Essa rápida trajetória das ideias socialistas, no entanto, não esgotou toda a sua força. Ao contrário, elas continuaram a avançar e nas mais diversas

---

[19] Uma análise mais detalhada desses dados pode ser encontrada na obra **Era dos extremos**, de Eric Hobsbawm. Ver, nesse sentido, HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos:** o breve século XX: 1914-1991. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

[20] Não podemos esquecer, no entanto, que as ideias de John Maynard Keynes tornam-se importantes somente a partir da década de vinte do século passado. Sobre a vida de Keynes e o desenvolvimento de suas ideias, pode ser visto HEILBRONER, Robert. **A história do pensamento econômico**. Trad. Therezinha M. Deutsch e Sylvio Deutsch. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

e inesperadas direções, passando inclusive a ser cada vez mais expressivas no interior dos próprios regimes capitalistas – sejam eles do primeiro, segundo ou terceiro mundo[21]. Além disso, é importante observar que a marcante presença das ideias socialistas conduziu ainda ao reconhecimento de que a questão da justiça social, da distribuição de riqueza e dos direitos da classe trabalhadora são temas relevantes e que devem fazer parte dos programas de governo, seja ele de esquerda ou de direita (se quiser se apresentar como sendo típico de um país moderno e desenvolvido). Outra consequência fundamental é que os ideais socialistas levaram alguns dos principais pensadores liberais a adotarem, em suas formulações e referências, conteúdos de inegável conotação social. Por isso, o liberalismo, durante um longo período, tornou-se liberalismo social[22].

Essa forte ou marcante presença das ideias socialistas no decorrer do período mencionado constituiu, por outro lado, um dos principais elementos que levou à aceitação por parte dos representantes do grande capital – apesar da perda de parte dos lucros – do pacto político que conduziu a um ciclo de forte crescimento econômico, a um período de relativa distribuição da riqueza e para a adoção de medidas sociais compensatórias e da política de pleno emprego. O pacto político mencionado, portanto, funcionou efetivamente, tendo dele participado, de forma articulada, os principais grupos de trabalhadores, as lideranças empresariais e sindicais e os mais influentes líderes políticos daquele momento histórico. Após 1945, o pacto político referido foi definitivamente institucionalizado nos principais países desenvolvidos e transformado oficialmente no que estamos chamando nesse texto de estado de bem-estar. Com isso, pode-se dizer, talvez como uma síntese possível daquele período histórico, que éramos todos tendencialmente socialistas – como hoje somos, ao contrário, todos tendencialmente neoliberais ou, de forma eufemística, social-democratas conservadores[23].

Com relação ao segundo fator – crescente participação do Estado na gestão econômica –, não podemos dizer algo muito diferente, em termos de sua importância histórica, do que afirmamos em relação à presença das ideias socialistas. A participação do Estado na gestão econômica constitui-se, nesse

[21] Um dos poucos países desenvolvidos que manteve, durante todo o período mencionado, uma distância relativamente grande das ideias socialistas foi os Estados Unidos, apesar de que também teve seu momento socializante com o movimento chamado *New Deal*.

[22] Sobre a evolução do liberalismo, ver MERQUIOR, José Guilherme. **Liberalismo Antigo e moderno**. Trad. de Henrique de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

[23] Obviamente esta afirmação é uma metáfora para expressar o consenso dominante. Ela não é, portanto, utilizada no sentido literal, o que seria em qualquer das hipóteses um verdadeiro absurdo: havia liberais bastante tradicionais no período de hegemonia das ideias socialistas, como há hoje posturas muito diversas das posições (neo)liberais dominantes.

sentido, além de um componente constante, também em um elemento cada vez mais presente e marcante na definição do perfil econômico do período de construção e consolidação do estado de bem-estar social e do reconhecimento dos direitos econômicos e sociais. A presença do Estado foi tornando-se, nesse sentido, cada vez mais imprescindível ao funcionamento do sistema capitalista e à sua respectiva gestão econômica. A organização política estatal passou, portanto, a desempenhar definitivamente, naquele período, um papel estratégico no que se refere à formulação das grandes linhas do desenvolvimento econômico e da definição das principais políticas públicas, bem como assume a responsabilidade pelas estratégias de curto, médio e longo prazo de distribuição de renda, de criação de emprego e de controle da inflação. No desempenho dessas novas responsabilidades, o Estado obteve, obviamente, muitas vitórias, tendo conseguindo, através do que se chamou de capitalismo organizado, conduzir as sociedades capitalistas contemporâneas a uma era de ouro de seu desenvolvimento econômico e social (1945 a 1970)[24].

Mas isso, no entanto, não é tudo. O Estado moderno tornou-se também, naquele período, um grande empresário[25], que passou a comandar e gerenciar incontáveis empresas estatais com atuação destacada nos mais diversos e complexos setores da economia capitalista. Essas empresas estatais passaram a responder, quando vistas em conjunto, por significativos índices de participação do produto interno bruto de cada país. Assim, o Estado moderno foi se tornando, com a sua participação na gestão econômica, um *megaestado*, um estado gigante (DRUCKER, 1996).

Neste sentido, é importante observar que, no início do século 20, o peso do Estado na economia,

> [...] dos países europeus, medido em termos da parcela dos orçamentos públicos no PIB, representava apenas 5 a 10%. Esse peso aumentou apenas ligeiramente até 1914, mas deu um salto no período entre as duas guerras, elevando-se a cerca de 20%. Após 1945, efetua-se um novo salto: o peso dos orçamentos públicos atinge de 25 a 30% [de participação no PIB]. (STOFFAËS, 1991, p.128).

---

[24] Essa é também a opinião de Cristian Stoffaës: "Do final da Segunda Guerra Mundial à crise petrolífera de 1973, a economia mundial conheceu um período de crescimento sem precedentes históricos, quer pela intensidade, que pela duração. Assim, enquanto a taxa média anual de crescimento econômico, no século XIX, era de apenas de 1,5 a 2% para os países desenvolvidos e, entre as duas guerras, verificou-se uma situação próxima da estagnação, o crescimento foi de 5% ao ano ao longo dos trinta anos do pós-guerra" (STOFFAËS, 1991, p.61).

[25] Ver, nesse sentido, GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Las transformaciones del Estado contemporâneo**. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

A forte presença das ideias socialistas e a crescente participação do Estado na gestão da economia foram dois dos principais fatores que estruturaram de forma definitiva – numa autoalimentação mútua e complementar – as nove décadas apontadas como sendo o período de construção do estado de bem-estar social e do reconhecimento dos direitos econômicos e sociais. A presença duradoura desses dois fatores, no entanto, somente foi possível com o surgimento, nas décadas de vinte e trinta do século 20, das ideias do economista John Maynard Keynes[26], que os articulou de forma concreta nas sociedades capitalistas e lhes deu viabilidade prática e respaldo intelectual – terceiro fator. Esse autor foi um dos primeiros a transformar a questão do pleno emprego em um dos temas centrais das preocupações da teoria econômica e,

> [...] compreender a importância do Estado como agente econômico nas sociedades capitalistas do seu tempo, partindo daí para justificar a existência de um setor estatal no seio da economia capitalista e para enquadrar teoricamente e tornar respeitável perante teóricos e os homens de negócios a intervenção do Estado na vida econômica [...]. (NUNES, 1991, p. 13-4).

Além disso, foi um dos primeiros a defender a introdução da política fiscal como um instrumento

> fundamental para controlar as flutuações da economia e para prosseguir os objetivos do pleno emprego, da estabilidade dos preços e do equilíbrio da balança de pagamento, objetivos de política econômica (aos quais alguns acrescentam ainda a redistribuição do rendimento) que os governos passam a assumir na sequência da revolução keynesiana. (NUNES, 1991, p.12).

Em síntese, pode-se perceber que a marcante presença das ideias socialistas, a crescente participação do Estado na gestão econômica e as ideias desenvolvidas por John Maynard Keynes convergiram para o mesmo ponto: para a formação do estado de bem-estar social e para o reconhecimento dos direitos econômicos e sociais. Mas essa não é, no entanto, a única coisa em comum existente entre aqueles fatores mencionados: todos eles pressupõem que o mercado não é um sistema perfeito, autossuficiente e dotado de racionalidade. Ao contrário, defendem (diferente dos representantes da chamada economia clássica[27]) que o mercado necessita, para funcionar, da intervenção

---

[26] Um resumo das ideias de John Maynard Keynes pode ser encontrado em MOGGRIDGE, D. E. **As ideias de Keynes**. Trad. Octavio Mendes Cajado. São Paulo : Cultrix, s/d. Quanto ao confronto das ideias de Keynes com as novas ideias monetaristas, pode ser encontrado em NUNES, A. J. Avelãs. **O keynesianismo e a contra-revolução monetarista**. Coimbra: Coimbra, 1991.

[27] Principalmente Adam Smith. Ver, nesse sentido, SMITH, Adam. **Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones**. México: Fundo de Cultura Económica, 1958.

constante da racionalidade política proporcionada pelo Estado. Em outras palavras, as ideias referidas defendem a relativização ou o abandono da crença na mão invisível do mercado e de sua suposta autorregulação, bem como o abandono do status de pura mercadoria e de valores de mercado como o critério predominante para a fixação de preços e para a alocação de recursos no interior das sociedades capitalistas.

Com isso, temos uma profunda mudança de concepção sobre o funcionamento do sistema capitalista e o reconhecimento de que somente o Estado (e suas políticas intervencionistas) pode garantir a concretização da justiça social, da distribuição mais justa da riqueza produzida e o respeito aos direitos econômicos e sociais. Esta convergência gerou, no conjunto, uma crescente tendência desmercadorizante das diversas esferas das sociedades capitalistas.

A crise dos anos setenta do século 20 e suas consequências

O período de construção do estado de bem-estar social e do reconhecimento dos direitos econômicos e sociais perpassou, como foi visto, várias décadas, chegado a alcançar os primeiros anos da década de setenta do século 20. Estes primeiros anos são também, contudo, o momento de surgimento das primeiras dificuldades mais significativas do estado de bem-estar social e do início do refluxo de sua trajetória crescentemente social e democrática. Estas dificuldades foram frutos, entre outros fatores, da profunda estagnação econômica das sociedades capitalistas daquele período, da elevação dos índices de inflação e da primeira grande crise do petróleo.

Neste sentido, é importante destacar que a economia mundial, ao longo dos anos 70 do século 20, passou

> da era da expansão à era da estagflação, isto é, uma situação marcada pela coexistência da inflação e de um marasmo acompanhado de desemprego. O processo foi progressivo e não brutal: contrariamente aos *krachs* e às depressões do século XIX e de antes da guerra, não houve um afundamento brutal. A crise contemporânea é um processo de lenta deterioração, um cancro subtil e não um acesso de febre. Se bem que não se possa encontrar, a título de ilustração, uma data-símbolo análoga à que foi a ‘quinta-feira negra’ de outubro de 1929, o lento progresso da crise pode, apesar de tudo, ser batizado por datas-chaves, que a história certamente fixará, mesmo se aqueles que as viveram não lhes apreenderam de imediato o alcance. Agosto de 1971, com a declaração de inconvertibilidade em ouro do dólar; Outubro de 1973, com o primeiro choque petrolífero; Outubro de 1979, com a aplicação de uma política monetária radical pela Reserva Federal dos Estados Unidos; Fevereiro de 1981, com o anúncio do programa Reagan; Agosto de 1982, com as medidas de emergência tomadas

> para evitar a bancarrota do México: eis, com um pouco de distanciamento, alguns marcos da crise contemporânea. (STOFFAËS, 1991, p.64-5).

Assim, a crise em análise não foi mais uma crise conjuntural e passageira como outras tantas que existiram no decorrer do século 20. Ao contrário, foi uma crise que produziu uma notável virada histórica e uma grande mutação da tendência dominante nas sociedades capitalistas. No que se refere à grande mutação, quer se indicar principalmente que ela gerou o desenvolvimento de um novo padrão tecnológico – baseado nas descobertas da microeletrônica e nos avanços da informática – e um novo modelo de produção – denominado modelo toyotista[28]. Em relação à notável virada histórica, quer se dizer que a crise referida levou, por um lado, a uma crescente relativização das ideias socialistas, a uma forte crítica da participação do Estado na economia e à refutação das principais teses desenvolvidas por John Maynard Keynes – ou seja, conduziu ao abandono de tudo aquilo que estruturou o período histórico responsável pela construção do estado de bem-estar e pelo reconhecimento dos direitos econômicos e sociais – e, por outro, à adoção das ideias neoliberais, à defesa da tese do estado mínimo e à supremacia das ideias monetaristas[29]. Daí, portanto, em síntese, a substancial diferença existente entre a crise dos anos setenta do século 20 e as demais crises conjunturais do mesmo século: ela nos conduziu a uma nova hegemonia política, econômica e social – designada de neoliberal – e a um novo modelo de sociedade – chamado de pós-moderno[30].

Essa nova hegemonia política, econômica e social, gerada com a crise dos anos setenta, consolidou-se de forma muito rápida nos anos subsequentes ao início da crise, devido principalmente à incapacidade do estado de bem-estar social em responder de maneira qualificada aos ataques destrutivos de seus

---

[28] Sobre esses temas, pode ser visto, entre outros, THUROW, Lester C. **O futuro do capitalismo**. Como as forças econômicas moldam o mundo de amanhã. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

[29] As ideias monetaristas se distinguem das ideias keynesianas pelo fato de que ao contrário dessas "concedem prioridade absoluta ao combate à inflação, privilegiando a estabilidade monetária como objetivo de política econômica, no confronto com o objetivo do pleno emprego (ou da redução do desemprego) [presentes nas ideias keynesianas]; procuram combater a inflação essencialmente com base na redução do crescimento da oferta da moeda; apostam na reanimação da atividade econômica a partir da redução da intervenção estatal, da liberação da economia e da destruição dos monopólios sindicais" (NUNES, 1991, p.480).

[30] É claro que esse novo modelo de sociedade vinha se desenhando há mais tempo, talvez como quer Lyotard, desde os anos cinquenta (LYOTARD, Jean-François. **O pós-moderno**. Trad. Ricardo Corrêa Barbosa. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986). No entanto, o novo padrão tecnológico que passa a sustentá-la somente adquiriu contornos precisos após os anos setenta. Além disso, é somente nos anos noventa que tomamos consciência de estar vivendo em um novo modelo de sociedade. Apesar da importância, esse tema, no entanto, não será diretamente abordado nesse texto.

oponentes neoliberais e à sua permanente crise fiscal, que o tornou impotente diante das crescentes demandas da sociedade. Paralisado, o estado de bem-estar social virou uma presa fácil aos representantes do novo consenso hegemônico, sendo, em muito pouco tempo, transformado caricaturalmente no símbolo do atraso, da lentidão e do desperdício – um elefante velho que se movimenta com dificuldades e que deve dar lugar aos rápidos e "espertos" tigres do mercado. Assim, segundo esse novo consenso, o mais importante não é a sustentação do estado de bem-estar social e de suas políticas sociais compensatórias, mas sim a competitividade das empresas, a obtenção do lucro, a eficiência econômica, o respeito às regras do jogo e o predomínio do mercado – do mercado em sentido absoluto, com a crença na sua suposta autossuficiência e racionalidade intrínseca. Assistimos, em síntese, ao abandono das principais conquistas sociais representadas pelo estado de bem-estar social e ao retorno à mão invisível do mercado, que, teoricamente, segundo os seus defensores, tudo controla, racionaliza e distribui de forma justa e equitativa. Com isso, as sociedades se voltam para a defesa de políticas típicas, em boa medida, do século 19.

Considerações Finais

Com este regresso, a estrutura típica do estado de bem-estar social perde sua vitalidade e abre espaço para um cenário de incertezas e de possibilidades de relativização das principais conquistas sociais. Neste sentido, pode-se perguntar como será o futuro das atuais sociedades capitalistas e sobre a possibilidade das grandes políticas sociais do estado de bem-estar serem ou não mantidas. As respostas parecem indicar que está se consolidando um ciclo de longo prazo de maior mercadorização das sociedades capitalistas e de ruptura de algumas das principais políticas compensatórias implantadas pelo estado de bem-estar social. Contudo, é sempre importante lembrar que a história continua, apesar de algumas tendências, aberta e indeterminada.

Por isso, este quadro adverso não nos deve conduzir a um momento de desespero. O importante é continuar a tentar compreender este novo quadro e pensar soluções diferenciadas. Neste sentido, o que conta hoje em dia não é, como nos alerta Cristian Stoffaës,

> tentar ler o futuro nas borras do café, porque os acontecimentos poderão desmentir rapidamente as profecias demasiado peremptórias; o que conta é, antes, tentar descobrir por que é que se queima atualmente com entusiasmo o que se venerava ontem e como se chegou a essa situação. (STOFFAËS, 1991, p.55).

Esta é, de fato, uma tarefa urgente dos cientistas sociais da atualidade.

Referências

ALIGHIERI, Dante. **Monarquia**. Trad. Carlos do Soveral. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 1994.

BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1997.

______. Estado, cidadania e globalização do mundo. In: OLIVEIRA, Odete Maria (Org.). **Relações internacionais & globalização: grandes desafios**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1999.

______. As condições políticas da emergência dos direitos do homem. **Revista Direito em Debate**, Ijuí, n.4, p.41-64, set/1994.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

______. **O conceito de sociedade civil**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

______. **Sociedade e estado na filosofia moderna**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1987.

______. **Thomas Hobbes**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

BODIN, Jean. **Los seis libros de la república**. Trad. Pedro Bravo Galla. Madrid: Tecnos, 1992.

DUBY, Georges. **As três ordens ou o imaginário do feudalismo**. Lisboa: Estampa, 1982.

DUCKER, Peter. **Sociedade pós-capitalista**. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Pioneira, 1994.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n.24, p.85-116, 1991.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FORRESTER, Viviane. **O horror econômico**. Trad. Álvaro Lorencini. São Paulo: UNESP, 1997.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Las transformaciones del estado contemporâneo**. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

HAYEK, Friedrich August von. **Direito, legislação e liberdade**. 3.v. Trad. Henry Maksoud. São Paulo: Visão, 1985.

HEILBRONER, Robert. **A história do pensamento econômico**. Trad. Therezinha Deutsch; Sylvio Deutsch. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

HOBBES, Thomas. **Leviatã ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Trad. de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos**: o breve século XX, 1914-1991. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LYOTARD, Jean-François. **O pós-moderno**. Trad. Ricardo Corrêa Barbosa. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros ensaios**. Trad. Magda Lopes Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Trad. Lívio Xavier. São Paulo: Tecnoprint, 1985.

MERQUIOR, José Guilherme. **Liberalismo antigo e moderno**. Trad. Henrique de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

MOGGRIDGE, Donald E. **As idéias de Keynes**. Trad. Octavio Mendes Cajado. São Paulo: Cultrix, 1981.

NUNES, António J. Avelãs. **O keynesianismo e a contra-revolução monetarista**. Coimbra: Coimbra, 1991.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Trad. Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Luciano. Os direitos humanos como uma síntese da igualdade e da liberdade: Ensaio para superar alguns impasses. **Cadernos de Estudos Sociais**, v.8, n.1, p.77-92, 1992.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades de (Org.). **O novo em direito e política**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Editora, 1997.

SMITH, Adam. **Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones**. México : Fundo de Cultura Económica, 1958.

STOFFAËS, Christian. **A crise da economia mundial**. Trad. Miguel Serras Pereira e João Faria. Lisboa: Dom Quixote, 1991.

THUROW, Lester C. **O futuro do capitalismo**: como as forças econômicas moldam o mundo de amanhã. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

Problemas emergentes en políticas sociales: el foco en el MERCOSUR

Christian Adel Mirza

1. Introducción general

La continuidad política en la Región es un dato fundamental a considerar a la hora de analizar las tendencias y los asuntos emergentes en materia de políticas sociales; el largo plazo permite visualizar las transformaciones más estructurales y las configuraciones de los modelos de bienestar. En otras palabras, la propia continuidad en el ejercicio del poder político podría asegurar continuidad también en el plano de la acción social y del abordaje de la cuestión social en los países que constituyen el MERCOSUR. En este sentido, se destaca el resultado obtenido en las últimas elecciones por los respectivos partidos de gobierno en Uruguay y Brasil, siendo más incierto el futuro cercano en Argentina y Paraguay. La asunción de José Mujica y Dilma Rousseff, respectivamente, asegura la permanencia de las fuerzas de izquierda en el ejercicio del gobierno, garantizando por tanto, las mismas orientaciones programáticas y prioridades sociales que desarrollaron sus antecesores. Mientras que – en Argentina – la coyuntura para la Presidenta Cristina Fernández se presenta compleja con relación al mantenimiento de la hegemonía del *kirchnerismo* en el poder y en Paraguay persiste la fragilidad de las alianzas que condujeron al Presidente Lugo a la primera magistratura. No obstante ello, el panorama regional expresa una tendencia relativamente consolidada en el sentido de reconfigurar los sistemas de protección social desde una perspectiva basada en la reconceptualización de los derechos.

Por otra parte, debe destacarse que la acción social colectiva y la estabilidad de las coaliciones o alianzas entre actores son factores fundamentales que operan en la determinación de las orientaciones programáticas y en la fijación de los asuntos de la agenda social. Se observa en la región, particularmente, en algunos de los países que integran el MERCOSUR un equilibrio en tensión de las relaciones de fuerza entre Capital y Trabajo, manteniendo un statu quo de convivencia de baja conflictividad. Los movimientos sociales y particularmente las organizaciones sindicales han tenido una conducta de apoyo crítico a los gobiernos; es decir, manifiestan explícitamente las coincidencias con las definiciones estratégicas más significativas, pero despliegan acciones reivindicativas en defensa de los intereses de clase. Cabe recordar que – a respecto de la crisis internacional del Capital – y habiendo ya pasado, aparentemente, lo peor en la Región, las

economías nacionales parecen haber resistido sin haberse generado impactos muy negativos. Las tasas de crecimiento no disminuyeron sensiblemente, se mantuvieron los indicadores macroeconómicos en los parámetros previstos, mientras que los costos sociales fueron parcialmente absorbidos por el refuerzo de algunos programas sociales dirigidos a los sectores sociales vulnerables y por no haber afectado el Gasto Público Social en el período. En sentido contrario, de lo que en los noventa fue la impronta de los gobiernos de inspiración neoliberal (ajustes fiscales, contracción del gasto público, reducción de los costos laborales), las respuestas producidas por los gobiernos progresistas atemperaron los efectos de aquella crisis.

2. Algunos rasgos de los sistemas de protección social en la primera década del siglo XXI:

Colocamos en este capítulo algunos rasgos que caracterizan las políticas sociales regionales – más allá de las diferencias singulares –, de modo que se aprecien los avances en materia de dispositivos de protección social.

2.1 El retorno del Estado

Si la consigna de los ochenta y noventa fue minimizar el Estado, y desmantelar – sobre todo – los dispositivos de protección social, con la promesa de que el mercado autorregulado iría a redistribuir a cada quien según su esfuerzo puesto en la producción, proveyendo los bienes y servicios para el bienestar; la consigna lanzada desde las fuerzas de la oposición convertidas ahora en gobierno, fue exactamente en la dirección contraria. El retorno del Estado implicó desde las nuevas orientaciones progresistas, retomar las responsabilidades abandonadas e imprimir una fuerte intervención en los mercados, especialmente en algunos casos, en cuanto a la regulación de los mercados laborales. La tónica de la negociación colectiva fue instituida como una práctica deseable y particularmente en el caso uruguayo, en una práctica institucionalizada y totalmente legitimada.

El retorno del Estado Social supone además el despliegue de una acción pública masiva, sostenida en el tiempo y con una importante dotación de recursos presupuestales. El gasto social se argumenta como inversión social:

> El concepto de estado de bienestar sugiere algo reactivo, que te protege cuando las cosas van mal. El estado del bienestar moderno o el estado de inversión social moderno tendrá que acercarse al tipo de estado que funciona a partir de activos (*asset – based state*), es decir, preocupado por el desarrollo de los activos en manos de las personas, ya sea la educación o cualquier otro tipo de calidad y capacidad [...]. Hoy necesitamos un modelo

> de lo que yo llamo sistema de prestaciones positivas (positive welfare), no solo un sistema social reactivo, sino también un sistema de inversiones que desarrolle las capacidades de las personas. (GIDDENS, 2004, p.3).

Siguiendo esta línea de reflexión, las políticas sociales regionales son una demostración probatoria del discurso que reniega del Estado prescindente o ausente, del Estado refractario ante las demandas y necesidades sociales, puesto que se coloca nuevamente en el papel de protector, asegurador y promotor de las condiciones para el desarrollo del capital humano.

Es decir, se puede y debe realizar un análisis crítico acerca de cómo se implementan determinadas políticas públicas con relación a las manifestaciones de la cuestión social y al punto de partida que permita comparar el grado de éxito o de fracaso de aquellas. Lo que no puede negarse es el cambio de orientaciones estratégicas y normativas que van precisamente hacia la recuperación de la función propia del Estado Social, esto es, la de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía.

2.2 La integralidad del enfoque social

Las políticas sociales dejaron de ser exclusivamente compensatorias, y señalaron la incorporación de un carácter promocional (socioeducativo) e integral, procurando generar las condiciones para el desarrollo social. En efecto, si en los noventa, las políticas públicas fueron destinadas a corregir o mitigar los efectos perjudiciales de las políticas económicas, la perspectiva progresista en los países del Mercosur reorientó aquellas en función de la centralidad de los derechos humanos en su más amplia acepción. No obstante, se mantuvieron programas y proyectos sociales de corte asistencial y mitigatorio, correctivo y compensador, pero se incorporó una visión integral con el propósito de superar las limitaciones más estructurales y atacar las causas que producen y reproducen la pobreza. Asimismo, dicho enfoque subraya la condición de integralidad del conjunto de las políticas públicas y su análisis sistémico, que supone una articulación equilibrada y congruente entre las políticas económicas y las políticas sociales; enfatizando el criterio de inclusión de los beneficiarios o sujetos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas de desarrollo social (la participación no es sólo una variable instrumental, sino sustantiva y garante de obtención de los impactos deseados).

Sin embargo, el diseño, formulación e implementación de las políticas sociales en el último lustro ha dejado al descubierto las contradicciones intrínsecas al modelo de bienestar que se pretende construir en la Región. Persistiendo aún una prevalencia de la dimensión económica, las políticas sociales no han dejado de estar subordinadas (aunque en menor medida) a los mandatos de la racionalidad capitalista; esto es, cumpliendo la función de reproducción

de la fuerza de trabajo y de la familia, legitimando el orden social y político instituido. Limitaciones y constreñimientos de orden estructural impiden – a menos que se profundicen algunas de las transformaciones en curso – que pueda desplegarse plenamente este enfoque integral de políticas públicas. Aún los condicionamientos económicos son fuertes; el espacio fiscal es el espacio de lo posible, de lo viable. Y en realidad, debería realizarse un esfuerzo superlativo para dar vuelta esta perspectiva. Esfuerzo que debería incursionar en dos andariveles: en la esfera de la reproducción de la fuerza de trabajo radicalizando la actual tendencia a la desmercantilización, y en la esfera de la producción, transformando sus propias estructuras y "domesticando" el mercado.

La integralidad de las políticas sociales también se alimenta de otras tendencias que se observan parcialmente en el contexto regional; por un lado, el proceso de reconfiguración de los sistemas de protección social en base a las reformas sociales de última generación, y por otro, la desmercantilización del bienestar en base a la provisión de bienes y servicios sociales.

> Según un influyente artículo de Peter Hall (1993) los cambios de paradigma en las políticas se producen a través de tres órdenes de cambio: primero, ajuste de instrumentos disponibles; segundo, cambio de instrumentos o técnicas pero no de objetivos; tercero, cambio de instrumentos y objetivos. (ADELANTADO, 2010).

En este sentido, no cabe duda, que en la región, la matriz de bienestar transcurre en un proceso vigoroso de cambios y las políticas sociales como producto específicos de los gobiernos se reformatean modificando tanto sus objetivos como sus instrumentos.

2.3 Inclinando la balanza hacia la universalidad

A diferencia del modelo neoliberal que colocó en el criterio de la focalización buena parte de las políticas sociales, el modelo progresista intenta romper con aquella lógica para retomar la tendencia a la universalidad de las prestaciones y servicios, garantizando su acceso a toda la población. La necesidad de reducir la pobreza y la indigencia se planteaba entonces, desde la individualización de los problemas sociales y la apelación a la modificación de los patrones de conducta de los sectores vulnerables. La premisa del neoliberalismo asumía naturalmente las diferencias y desigualdades sobre la base de una competencia en el mercado, que generaba inevitablemente "perdedores" en dicha contienda. Precisamente, el papel del Estado debía limitarse a la atención de los más pobres, de las secuelas que el ordenamiento económico y productivo dejaba tras de sí.

De la mano de los gobiernos de izquierda o progresistas, desde Lula Da Silva y Rousseff, pasando por Lugo, Kirchner y Fernández, hasta Vázquez

y Mujica, todos propusieron en sus discursos la relevancia del universalismo como criterio orientador para reencaminar sus reformas sociales. Y si bien, es cierto que hay ejemplos que dan cuenta de esta inspiración universalista, no menos cierto, es que perviven criterios de focalización en el abordaje de la pobreza y la indigencia. La coexistencia de ambos criterios en la aplicación de políticas públicas obedece a razones muy pragmáticas, una vinculada a la lógica de los recursos escasos, lo que exige la selección de los colectivos que se benefician de los programas sociales en función de la disponibilidad presupuestal y la otra, a la expectativa de orden sicosociológico para provocar modificaciones relativas a los mismos sectores sociales beneficiarios de aquellas intervenciones públicas.

2.4 La focalización subsidiaria, un concepto actualizado

Si se trata de aplicar el *mean test*, es decir, la comprobación de medios como mecanismo selectivo de las poblaciones destinatarias de los programas de combate a la pobreza y la exclusión social, se argumenta a favor de otro concepto agregado al de la universalidad: la focalización subsidiaria. Dicho en otros términos, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos, hace falta de todos modos considerar que los puntos de partida de las familias, de los grupos y clases sociales son dispares. Al afirmar que la igualdad de oportunidades es un objetivo básico de las políticas sociales, se evidencia la asimetría preexistente entre los ciudadanos para hacer uso de estas oportunidades. Entra en juego entonces, la idea de que la focalización de los programas y prestaciones no contributivas estaría favoreciendo el mejor aprovechamiento (la efectivización de los derechos de ciudadanía) de los servicios y bienes públicos que se declaran de acceso universales.

La focalización se justifica en la medida que ésta se subordine a la universalidad como criterio rector de las políticas sociales y no lo sustituya en la práctica institucional. No obstante ello, no resulta sencilla su instrumentación conllevando altos costos transaccionales y operativos, con las dificultades adicionales para seleccionar con precisión los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Sucede que son numerosas las familias que quedan por escasas o mínimas diferencias de ingreso fuera de los programas de transferencia de renta o de los programas alimentarios. Cabe subrayar además, que es importante la proporción de hogares situada en la frontera de la pobreza, es decir, técnicamente por encima de la Línea de la Pobreza, y que no reciben los beneficios de la focalización subsidiaria o complementaria. El riesgo de no acceder a los bienes y servicios sociales es plausible en la región, y por tanto exige de parte de los gobiernos del MERCOSUR atender una población que dejó de estar en la pobreza, pero no abandonó su condición

de vulnerabilidad socioeconómica por cuanto la pobreza no es tributaria exclusivamente del factor económico. Y también debe incluirse – en la agenda social – a los hogares que nunca "cayeron" en la situación de pobreza pero están en el borde; las oscilaciones de las múltiples variables que operan en la zona de vulnerabilidad provocan efectos a veces devastadores en aquellas familias que nunca antes habían padecido privaciones importantes, en otras palabras, la fragilidad los expone al riesgo de la caída, casi inermes.

Son numerosos los programas y planes que tienen como objetivo el desarrollo del capital humano, considerando que

> [...] el concepto (de capital humano) debe referirse a toda la riqueza individual de la persona, a sus conocimientos y capacidades, a sus actitudes, valores, motivaciones e intereses, a su rol en actividad social de la Organización. No debe simplificarse, trabajando y midiendo el impacto financiero de los "conocimientos, habilidades y destrezas" que se consideran competencias claves o críticas que la Organización necesita para alcanzar los resultados propuestos. (ALHAMA BELAMARIC, 2001).

Asimismo, ampliando y extrapolando esta definición a la inserción de los ciudadanos en la sociedad, se consideran las capacidades de individuos y grupos en los términos propuestos por Sen (2001), así como otros aspectos vinculados a las capacidades de relacionarse, incluirse en redes sociales o contar con soportes relacionales (CASTEL, 1997), tales que les permitan efectivizar sus derechos de ciudadanía. Aquellos programas apuntan a generar capacidades mediante modalidades de trabajo protegido o promoviendo emprendimientos de naturaleza productiva y de carácter asociativo, de manera que los individuos de los hogares pobres encuentren salidas definitivas de la zona de vulnerabilidad (CASTEL, 1997). Es absolutamente imprescindible, que los Estados nacionales integrantes del bloque amplifiquen aquellos planes y programas a los fines de promover las condiciones de inclusión social, y no sólo de reducción de la pobreza patrimonial.

2.5 Transferencias de Renta Condicionada en expansión en la región

El combate a la pobreza mediante transferencias condicionadas es una de las innovaciones ya instaladas en la región. Pero, cabe aquí varios comentarios; en primer lugar que

> [...] en ninguno de los casos analizados la inversión social aplicada a los PTC supera el 1% del PBI, aunque si tienen un peso considerable dentro del Gasto Público Social, lo que supone un esfuerzo fiscal significativo que se suma a las aportaciones financieras de los organismos internacionales, muy particularmente del BID que ha renovado varias líneas de crédito de largo plazo y en condiciones muy especiales. Al respecto vale recordar que

> dicho organismo lleva aportado unos 8.000 millones de dólares en todos los PTC de América Latina. El caso excepcional es el de Uruguay que no contó con recursos del BID en la primera etapa de implementación del PANES por decisión del Gobierno Nacional. (MIRZA; BANGO; LORENZELLI, 2010).

En segundo lugar, los programas de transferencias condicionadas tuvieron impactos significativos en la reducción de la extrema pobreza, y en menor medida, en el descenso de la tasa de pobreza. Sin embargo, no fue importante el impacto en la brecha social, aún cuando aquellos contribuyeron de alguna manera a la disminución de la desigualdad social medida por el coeficiente de Gini.

En tercer lugar,

> el cumplimiento de las contrapartidas exigidas a las familias incluidas en los diversos programas de transferencias condicionadas, parece estar acorde a las expectativas y ha sido destacado en numerosas evaluaciones como una de las fortalezas más trascendentes. (MIRZA et al., 2010).

Pero, pone en tela de juicio la legitimidad de las condicionalidades en tanto reconvierten los derechos en obligaciones. Dicho de otro modo, lo que constituye el fundamento normativo basado en derechos sociales en cuanto a la salud y a la educación, se mutan en exigencias que los beneficiarios deben cumplir a cambio de las rentas monetarias. Este dilema podría resolverse si efectivamente las políticas progresistas pusieran hincapié en el derecho de ciudadanía en vez de fundarlos básicamente en el derecho a la protección.

En cuarto lugar,

> [...] ha resultado fundamental el anclaje territorial de los PTC, contemplando precisamente las diferencias y singularidades de las poblaciones a nivel local y regional. La participación de las administraciones municipales ha sido beneficiosa en cuanto a identificar los grupos más vulnerables y conectarlos con la malla de protección social en sus distintas expresiones institucionales. El riesgo de reproducir las prácticas del clientelismo se reduce sustancialmente cuando existen mecanismos de control social, que vigilan y alertan cuando se descubren irregularidades o manejos discrecionales en la asignación de las prestaciones económicas. En este sentido, la presencia de ámbitos institucionalizados de participación ciudadana en los cuatro países le confiere mayor confiabilidad y certeza al proceso de selección y asignación de las prestaciones económicas. (MIRZA et al., 2010).

La otra cara de la moneda se expresa en nuevas modalidades de clientelismo político que se han registrado – aunque no de manera generalizada – en algunos casos de adjudicación de beneficios de los programas de renta condicionada o de los *voucher* alimenticios.

2.6 Incremento del Gasto Público Social

La tendencia al incremento del Gasto Público Social, principalmente en los rubros salud y educación fue relevante y sostenida, así, es que mientras para América Latina pasó del 12.2% del PBI como promedio 1990-1991 al 18% en el 2007-2008, es levemente superior al 20% en el MERCOSUR. Cabe consignar que durante la crisis observada en ese año 2008, los gobiernos de la Región mantuvieron los niveles incrementales del Gasto Social, en sentido contrario de lo que ocurriera en la última década del siglo pasado. La prioridad colocada en la atención de las necesidades sociales sobre todo de los sectores más vulnerables, demuestra, no sólo, la especial sensibilidad de las izquierdas ante las situaciones de pobreza e indigencia, sino la intencionalidad de imprimir un carácter anticíclico al GPS a fin de que opere como freno y absorción de los efectos negativos de las crisis del capital.

> No obstante, tanto el gasto público en general como el gasto social siguen siendo altamente procíclicos, especialmente en los sectores de educación y salud. Sin embargo, para enfrentar la crisis financiera internacional, la gran mayoría de los países desarrollaron políticas sociales y fiscales activas: no solo defendieron, sino que incrementaron el gasto para implementar diversos programas de estímulo al empleo y de subsidios y transferencias. Esto refleja que, ante las contracciones económicas, debe fortalecerse la labor en materia de política social y destinar mayores cantidades de recursos precisamente en dichas etapas. (CEPAL, 2010).

2.7 Reformas sociales

En varias de las naciones de la Región se implementaron reformas sociales que fueron transformando la fisonomía de algunos sectores clave en la esfera de producción de bienestar. Salud y educación fueron los sectores privilegiados, en tanto que, también se modificaron algunas de las prestaciones sociales no contributivas históricas, como el caso de las asignaciones familiares en Uruguay y en Argentina. La reestructura global de los sistemas de salud, incrementando y reasignando los recursos públicos, estableciendo controles de calidad en las prestaciones, privilegiando la atención primaria en salud con el acento puesto en la promoción y prevención; la descentralización de los servicios sanitarios con participación de agentes locales y la regulación de los mercados, todo ello, hace que las reformas en curso consoliden la universalización en el acceso, uso y goce de los derechos correlativos. Y aunque se prioriza el sector público estatal, al menos en el caso uruguayo, el formato de las prestaciones sigue siendo mixto pero con mayores contralores del Estado.

En el sector educación también se registraron cambios relevantes, aunque incompletos e insuficientes; ciertamente, se han elevado los indicadores relativos a la matriculación (sobre todo en primaria), a los años promedio de escolarización y a la incorporación de los sectores más excluidos en zonas urbanas y rurales. Las reformas son también parciales y en algunos casos se focalizaron en una reingeniería organizacional, con cierto descuido a los contenidos pedagógicos sustantivos. No obstante ello, las transformaciones de ambas políticas sectoriales dan cuenta de estrategias puestas en marcha con la finalidad de la integración social.

2.8 Mayor preocupación por articular

Desde hace varios años está en funcionamiento el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales como órgano estatuido formalmente en el organigrama del Estado, tanto en Argentina como en Uruguay. Mientras que en Paraguay la Secretaría de Acción Social y la Unidad Técnica del Gabinete Social han tomado la iniciativa de la articulación entre agencias públicas para el desarrollo de planes y programas sociales; en Brasil esta función se concentra en buena parte en la propia Presidencia, aún cuando se observan múltiples ámbitos a nivel estadual y municipal. El propósito de todos ellos indica a mejorar la gestión pública, procurando efectos sinérgicos de las acciones estatales y reduciendo costos de ejecución. Conviven dichos espacios de intercambio y articulación con las esferas específicas y sectoriales de actuación, manifestándose problemas de competencias entre agencias públicas, dificultades de articulación vertical y prerrogativas excluyentes que inhiben la concurrencia de intervenciones similares; todo lo cual constituye una sumatoria de barreras que frenan o retrasan los cambios de la cultura burocrática.

2.9 Políticas sociales y políticas económicas

Las políticas sociales han estado subordinadas completamente a los designios de las políticas económicas, especialmente en tiempos de la hegemonía neoliberal. Para algunas teorías, aquellas deberían apenas aplicar correctivos o paliativos en función de las consecuencias o efectos que las políticas económicas produjeran. Para otras, las políticas sociales deben amalgamarse a las políticas económicas en el marco de una estrategia de desarrollo bien definida. Lo ocurrido en los últimos veinte años evidenció una fuerte incongruencia y contradicción entre políticas económicas y políticas sociales. En efecto, se asumía entonces, que las políticas sociales debían "esperar" las asignaciones presupuestales residuales, una vez acordada

la política macroeconómica. En realidad, la política social se subordinaba a aquella política que privilegiaba los indicadores fiscales, monetarios, comerciales, entre otros.

El cambio de orientaciones políticas del último decenio tuvo su correlato en el campo de las políticas sociales que giraron radicalmente su eje para – al menos en el discurso – no comprometer las prioridades determinadas por las situaciones extremadamente graves y no supeditarlas a los equilibrios macroeconómicos. El panorama en la Región refleja actualmente una tendencia con discontinuidades y contradicciones, conforme se aplicaron fuertes medidas dirigidas a reducir la pobreza, pero con impactos aún débiles en cuanto a la reducción de la desigualdad social, siendo que por otro lado, se registraron en algunos años indicadores de concentración de la riqueza. Ciertamente es uno de los temas emergentes de las actuales agendas políticas en prácticamente todos los países del Mercosur, señalando la vocación redistributiva de los gobiernos aún cuando los logros sean escasos si los comparamos con las tasas de crecimiento sostenido en la región.

2.10 De objetos de la asistencia pública a sujetos de derechos

Justo es reconocer y advertir que el cambio de perspectiva y conceptualización de las políticas sociales apuesta a la mayor participación de los ciudadanos a través de la creación de nuevos ámbitos institucionalizados y a la descentralización de la implementación de los planes y programas sociales. Los "destinatarios" de las políticas sociales no se consideran como objetos de la asistencia pública, sino como sujetos de derechos, con capacidades para desarrollar su autonomía crítica. Más aún, cuando algunas de las acciones van explícitamente direccionadas a generar y promover un mayor grado de conciencia respecto a los derechos exigibles de vastos contingentes de ciudadanos que están en situación de vulnerabilidad socioeconómica. No obstante, debe advertirse del enorme riesgo que entrañan los programas focalizados, y aquellos otros planes que se sitúan en la lógica del *workfare* en el sentido de convertir los derechos en obligaciones.

3. Los asuntos de la agenda pública

3.1 La evolución de la pobreza y como conciliar crecimiento económico con redistribución equitativa de la renta

Si bien, la pobreza disminuyó en proporciones significativas y la desigualdad social registró un leve descenso en la Región, medida esta última, por el coeficiente de Gini, ambos indicadores están aún en niveles muy altos,

y los rendimientos sociales no parecen ajustados a la muy buena performance económica de cada uno de los países que conforman el Mercosur.

> Actualmente se dispone de información que permite evaluar la evolución de la pobreza y la indigencia entre 2008 y 2009 en nueve países. De ellos, seis presentaron una clara disminución de la pobreza entre un año y otro. La República Dominicana y el Uruguay (área urbana) redujeron la tasa de pobreza en más de 3 puntos porcentuales, mientras que el Brasil, Panamá, el Paraguay y el Perú registraron disminuciones de entre 0,9 y 2,2 puntos porcentuales. Aunque de magnitud inferior, las variaciones de la tasa de pobreza en Colombia y el Ecuador (a nivel nacional, no así a nivel urbano) también tuvieron signo negativo. En 2009, la tasa de indigencia cayó de manera significativa en Colombia, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, y registró un leve descenso en el Brasil y el Paraguay. De esta manera, Costa Rica se destaca como el único país, entre aquellos para los que se cuenta con información, en que los indicadores de pobreza y de indigencia tuvieron un deterioro visible en 2009, cuando aumentaron 2,5 y 1,4 puntos, respectivamente.
> Las nuevas cifras disponibles para la Argentina, Chile y El Salvador muestran la evolución de la pobreza en un período más amplio. Entre 2006 y 2009, la Argentina (área urbana) redujo la pobreza y la indigencia a razón de 3,2 y 1,1 puntos porcentuales por año, respectivamente. Chile logró disminuir levemente la pobreza entre esos mismos años, mientras que la indigencia se mantuvo prácticamente constante. En El Salvador, la pobreza y la indigencia se mantuvieron constantes entre 2004 y 2009". (CEPAL 2010).

Esto refleja, por un lado, el acierto de las políticas sociales que a grandes rasgos se sustentaron en transferencias directas a los hogares vulnerables o en situación de pobreza, al mismo tiempo, que apuntaron a la ampliación del acceso a los bienes y servicios públicos que contribuyen al bienestar y el ejercicio de los derechos de ciudadanía. Particularmente, puede verse en el incremento en el sector educación y salud.

Precisamente, uno de los dilemas propiamente de las izquierdas políticas tiene relación directa con la distribución de la renta o de la riqueza en forma concomitante al crecimiento del PBI. En el marco de una economía capitalista dependiente, las fórmulas para actuar enérgicamente en aquel sentido pasan, indudablemente, por aplicar políticas sociales de corte progresivo combinadas con reformas impositivas que tengan efecto directo en la redistribución equitativa de las cargas fiscales en el conjunto de la población. Y si bien, se ha procedido a realizar algunas modificaciones importantes en este orden, por ejemplo, instaurando en Uruguay el IRPF – el argumento de los gobernantes va en la dirección a proteger la inversión privada.

Los avances son muy lentos teniendo en cuenta el rezago histórico en la distribución de la renta nacional y dependen de cómo se articulan los intereses de clase, del peso relativo de las corporaciones y la capacidad de hacer oír la voz de los más postergados. Entre la batería de instrumentos que se aplican en la Región destacamos las transferencias monetarias, sea a través de los programas de renta condicionada o de prestaciones no contributivas enclavadas en los subsistemas de seguridad social; la promoción de empleo protegido; la expansión de créditos para emprendimientos productivos; entre otras medidas dirigidas a la superación de la pobreza y la indigencia. El debate se concentra en las evaluaciones de impacto de los diversos programas y los indicadores relativos al incremento de activos o de capital humano, así como, en la necesidad de profundizar y acelerar los procesos redistributivos de la riqueza nacional a la par de los niveles de crecimiento del producto bruto interno en cada una de las naciones.

3.2 La criminalización de la pobreza

La lucha contra la inseguridad civil y la protección de la integridad física de las personas y de sus bienes, alcanzó puntos altos en Brasil con las intervenciones policiales realizados en algunas de las favelas de Río de Janeiro, y en Uruguay mediante los denominados "megaoperativos" en diversos barrios periféricos de Montevideo. La cuestión de la seguridad ciudadana no ha sido bien resuelta por los gobiernos progresistas en la medida que perfilan un Estado Represor, que de algún modo, convierte las políticas contra el narcotráfico y la delincuencia en una suerte de criminalización de la pobreza. La justificación de los operativos tiende a ocultar la ineficiencia o incapacidad de diseñar e implementar políticas de otra naturaleza; como bien afirmaba Castel (2004), debe abordarse con mayor firmeza la cuestión de la inseguridad social para mejor combatir la inseguridad civil.

El tratamiento de las cuestiones vinculadas a la seguridad ciudadana ha sido históricamente problemático para las izquierdas; en tanto las dificultades para desmarcarse de las exigencias generalizadas de la *opinión pública* que tiende a definir la delincuencia como desviaciones o comportamientos antisociales, no permite distinguir la multicausalidad que la genera o la tipología de delitos y sus actores. Tampoco, se ha logrado desplegar con éxito en la Región, más allá de algunos ensayos innovadores, estrategias de "rehabilitación" o de reinclusión social de quienes cometieron delitos de diversa naturaleza, particularmente, realizados por jóvenes y adolescentes provenientes de los hogares pobres.

3.3 Inseguridad civil e inseguridad social

La asociación de delincuencia con pobreza aparece como naturalizada al momento de desplegar acciones preventivas y disuasivas en territorios urbanos periféricos. Es allí, donde se concentra la población más vulnerada y expuesta a todos los riesgos, que el Estado interviene con dureza para imponer su respeto y autoridad política.

Los gobiernos de izquierda han manifestado incapacidad para resolver adecuadamente la inseguridad civil, y aún cuando se atienden las manifestaciones de la cuestión social con una pluralidad de programas sociales, parece primar la visión más conservadora del paradigma tolerancia cero (WACQUANT, 2000). En este contexto los jóvenes y adolescentes son "menores infractores", sujetos de acciones punitivas y de represión indiscriminada. La concentración y focalización en los menores infractores, también emerge con relativa fuerza como problema más asociado a la seguridad ciudadana que a la cuestión de la inclusión social. Así, la campaña contra el delito tiene como efectos la estigmatización de los jóvenes a quienes se les trata como sospechosos de actuar en contra de las normas y pautas aceptadas por la sociedad.

3.4 El narcotráfico en las ciudades

"Pasta base" o "paco", cocaína o drogas aún más duras dejan sus secuelas en las ciudades; las redes del narco se nutren de lealtades sustentadas en base a la violencia, pero también gracias a favores otorgados, beneficios de las clientelas bien "protegidas" y finalmente, por efecto de comparar los costos de oportunidad. Los adolescentes y jóvenes son la presa fácil de negocios lucrativos con rendimientos altos y rápidos que compiten con las estrategias de largo aliento, en cuanto a la provisión de la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como simbólicos. Este problema emerge con fuerza en la arena pública, pero no tiene nada de nuevo; hoy se hace más visible, en tanto, se reconoce como estas redes de narcotráfico fueron permeando las sociedades urbanas, allí en que la acción del Estado fue débil o en ocasiones prácticamente nula.

3.5 La participación de las mujeres en el mercado de trabajo

El legítimo reclamo por la igualdad de las mujeres alcanza varias esferas de la vida social, en tanto la mayor autonomía legítimamente exigida obliga a los gobiernos a pensar en estrategias tendientes a la desfamiliarización de la provisión del bienestar. En algunos países de la Región se intenta diseñar sistemas de cuidados, y revisar el papel de las mujeres en la reproducción de la fuerza de trabajo en el interior de la unidad doméstica familiar que, por su

parte, se constituye en el blanco de las políticas públicas sociales. Los cuidados de las personas semi o totalmente dependientes recaen mayoritariamente en las mujeres, esto implica la atención y la crianza de los niños y niñas, el cuidado de los enfermos, el acompañamiento a los adultos mayores y discapacitados. El concepto de desfamiliarización tiene que ver precisamente con el objetivo de disminuir, considerablemente, el peso en términos de provisión de bienestar en las unidades familiares y especialmente el que recae en las mujeres.

3.6 Cómo asegurar un "piso" de protección, las reformas en Argentina y Uruguay

Un tema viejo se presenta ahora como novedad; la necesidad de establecer un piso de protección social para todos los ciudadanos – sobre todo**,** para garantizar niveles mínimos de satisfacción de necesidades – recorre la Región de la mano de organismos internacionales, que combinan o asocian esta alternativa con la del Universalismo Básico y la consecución de las Metas del Milenio. Se entiende por piso de protección social, la plataforma de garantías que el Estado debe brindar a toda la población para el acceso de bienes y servicios sociales que determinan los grados de satisfacción de las necesidades humanas. Sin embargo, conviene recordar, que tal propuesta no puede ni siquiera ser examinada con seriedad en aquellas naciones que construyeron las bases de un estado de bienestar – que aunque deteriorado y socavado en décadas pasadas – se fue configurando como un piso desde el cual se puede seguir edificando o reformando. Hacia un piso de protección social podría dar la idea de que, en aquellas naciones en las cuales nunca fue realidad el *welfare state* en cualquiera de sus modalidades, debería acordarse la producción de un paquete de medidas, programas y prestaciones tales que asegurasen a los grupos sociales en situación de pobreza o extrema pobreza la cobertura de sus necesidades básicas. El debate instalado en el concierto internacional, estimulado por algunas Agencias Multilaterales y diseminado en buena parte del planeta, concurre con un discurso que observa la imperiosa demanda por alcanzar las metas del milenio. Y si bien, es cierto que hubo avances positivos en muchos de los indicadores considerados (mortalidad infantil decreciente, aumento de la tasa de alfabetización, reducción sensible de la indigencia, casi eliminación de ciertas enfermedades contagiosas, entre tantas variables del bienestar), la calidad del "piso" puede ser bien diferente.

Advertimos en la Región algunas iniciativas muy trascendentes, que manifiestan una intención de construir efectivamente una nueva malla de protección que, no necesariamente, se asimila al proclamado "piso de protección" y que parte de un diagnóstico acerca de los colectivos que son

sujetos privilegiados de aquellas redes de asistencia y de promoción social: la infancia, los adolescentes, las jefas de hogares monoparentales, los viejos sin seguridad social, los discapacitados de escasos recursos. No obstante, se propone igualmente asegurar protección a todos frente a la incertidumbre o a los riesgos contemporáneos, afirmando así, una tendencia a la universalidad de derechos, prestaciones, bienes y servicios sociales. Por citar sólo dos casos, en cuanto a la red de asistencia pública: la relativamente nueva reforma de asignaciones universales en Argentina (2009) y las modificaciones del régimen de asignaciones familiares en Uruguay (2008) en el marco de la instrumentación del Plan de Equidad. Y en otro sentido, la reformas de los sistemas de salud en Brasil y Uruguay que dirigen su objetivo hacia la universalización de las prestaciones sanitarias.

4. Comentarios respecto a las recomendaciones de la CEPAL 2010 y los dilemas de las izquierdas en América Latina

Habremos de realizar en este capítulo, algunos breves comentarios respecto a las propuestas contenidas en el Panorama Social de América Latina en función de la persistencia de la desigualdad estructural y los ciclos de reproducción de la pobreza. A partir de algunos datos ilustrativos del Informe de referencia, en que el mismo señala;

> En resumen, la alta concentración de la pobreza en las primeras etapas de la vida, el bajo nivel de transferencias públicas hacia la infancia y la juventud, y la segmentación en logros y aprendizajes educativos son factores que explican, al menos en parte, la persistencia de la desigualdad en nuestros países (que se agregan al núcleo estructural de la desigualdad en la matriz productiva y el mercado laboral). Para combatirlos, en el capítulo V se propone una serie de medidas en la lógica del ciclo vital, que son esencialmente de tres tipos. Por un lado, un esquema de transferencias monetarias a los hogares vulnerables con hijos de 0 a 14 años, que aumenten las posibilidades de las familias de contar con un entorno adecuado para la socialización del niño (nutrición, vivienda, vestimenta). En segundo lugar, el financiamiento de medidas de política que cubran los costos corrientes de incorporar al sistema educativo a quienes no están cubiertos en edades correspondientes a los niveles inicial, preprimario, primario y de baja y alta secundaria. Finalmente, otro conjunto de transferencias monetarias articuladas a servicios de empleo y formación, que se orienten directamente a los jóvenes en procesos de emancipación a la vida adulta (15 a 24 años). (CEPAL, 2011, p.10).

Entre las medidas sugeridas se desagregan en las siguientes, según grupos de edades:

a) Transferencia monetaria a todas las familias vulnerables con ingresos del hogar iguales o menores a 1,8 LP por miembro del hogar, por cada niño de entre 0 a 4 años por el monto de 1 LP;
b) Transferencia a la familia por un monto de 0,5 LP por cada niño de entre 5 a 14 años;
c) Transferencia a cada joven de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja;
d) Inversión en educación del costo que implica incluir en el sistema a todos los que actualmente no lo están;
e) Extensión de la cobertura educativa de la primera infancia;
f) Completar la universalización de primaria;
g) Avanzar en la universalización de la cobertura en enseñanza media.

Primer comentario: conviven actualmente – en todos los países de la Región – una multiplicidad de transferencias monetarias; una propuesta como la formulada, podría agregar en rigor mayores complejidades a costos elevados en términos de procedimientos para su aplicación (discriminación positiva); en cambio una prestación universal como la aplicada en Argentina, o el sistema vigente en Uruguay de Asignaciones Familiares para los menores de 18 años de hogares pobres, resultaría en una simplificación de varios mecanismos de transferencia de ingresos y de alto impacto social por tratarse de la población en la que se concentra, mayormente, la pobreza.

Segundo comentario: cada vez más se debate en torno a diversos tipos de transferencias, lo que da cuenta del impacto real y potencial de dichas modalidades en el cierre de la brecha de pobreza; pero lo que debiera repensarse es en la posibilidad de expansión de las transferencias a todos los hogares vulnerables, sobre la base de otros criterios de "calificación" de la pobreza y no medidos o calibrados por la metodología del ingreso. Los mecanismos actuales de focalización conllevan el riesgo de excluir a una proporción importante de familias que se hallan en la frontera de la pobreza, pero sin calificar para su inclusión en los programas de transferencia de renta.

Tercer comentario: los programas de transferencia de renta condicionada han sido los puntales en la estrategia de reducción de la pobreza en la Región; ahora bien, cabe preguntarse, si las propuestas de la Cepal mantienen el criterio de las condicionalidades y en caso de ser así, cabe un riesgo de que estas medidas sugeridas se yuxtapongan a estos programas vigentes. O, por otro lado, serían opciones de reemplazo de aquellos programas que han arrojado buenos resultados en cuanto a sus impactos en salud y educación, tanto contribuyendo al acceso como a la autoexigencia de los Estados para adecuar la oferta pública a las contrapartidas demandadas como condición

para el beneficio. En cualquier caso, las propuestas están acompañadas de un conjunto de recomendaciones en el sentido de aumentar el gasto/inversión social en educación, lo que obviamente se articula con medidas del tipo transferencias monetarias directas.

Cuarto comentario: si las propuestas se sustentan en la eficacia de las transferencias monetarias, cabe entonces, proyectar escenarios de simulación para examinar la viabilidad fiscal, política e institucional de instaurar una Renta de Ciudadanía (incondicional y universal) como mecanismo igualador de base que junto a otras políticas tiendan a redistribuir oportunidades y acceso a derechos. La renta básica está definida como el "[...] ingreso conferido por una comunidad política a todos sus miembros, sobre una base individual, sin control de recursos ni exigencia de contrapartidas." (VAN PARIJS; VANDERBORGHT, 2005); este Ingreso Universal es a la democracia social lo que el Sufragio Universal es a la democracia política.

Si las administraciones progresistas de la Región implementaron mecanismos de reversión de las tendencias de pauperización a través de diferentes planes y programas de transferencia monetaria, que se acoplaron a la estructura de protección social preexistente, existe un terreno fértil para radicalizar la estrategia de combate a la pobreza con una opción más democratizadora. Asimismo, en casi todos los casos identificamos iniciativas de reformas sociales que, aún cuando no son completas y profundas, constituyen avances importantes en cuanto a la reconfiguración de la matriz de bienestar y pronostican, en principio, mejoras sustantivas en la calidad de vida de las poblaciones. Reiteramos que, en este contexto nos parece necesario instaurar en el mediano plazo un **Salario Social o Ciudadano** que garantice a todos aquellas personas que no posean ingreso estable y suficiente, la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas. Algunas experiencias en Estados Unidos, Europa y América Latina que vinculan esta retribución a ciertas contraprestaciones, como por ejemplo, la realización de trabajos comunitarios (programas de workfare), deberían ser examinados en profundidad, para establecer sus condiciones, alcances y viabilidad fiscal, social y política, evitando nuevas formas de segregación y estigmatización social.

Finalmente, los gobiernos progresistas en el MERCOSUR han asumido la deuda social como responsabilidad colectiva, el Estado ya no es más prescindente y actúa en forma proactiva para facilitar y estimular los procesos de inclusión e integración social. Las políticas sociales – y como parte intrínseca de ellas, los PTC – contribuyen decisivamente a dicho propósito desde una doble perspectiva; la asistencial (por cierto ineludible y que no ha de confundirse con asistencialismo) y la promocional, aquélla en que se impulsan procesos de formación del capital humano, concomitantemente, a la producción de una estructura de oportunidades que corrige las asimetrías

entre clases y grupos sociales. La equidad y la búsqueda explícita de la igualdad social están en la agenda política y en sus correlatos en el campo de las políticas públicas. En suma, en mayor o menor medida, con los riesgos latentes y las debilidades reconocidas, se están construyendo nuevos Estados de Bienestar; el tiempo de recambio de los gobiernos en el bloque del MERCOSUR pondrá en evidencia la solidez o fragilidad de las transformaciones realizadas en este primer decenio del siglo XXI.

Bibliografía consultada

ADELANTADO, José. Cuestiones Teóricas en el Campo de las Políticas Sociales. En: SEMINÁRIO INTERNACIONAL. TENDÊNCIAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: LUTAS CONTRA-HEGEMÔNICAS E SERVIÇO SOCIAL. Florianópolis, 2010. **Anais...** Conferência na Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil).

BARBA, Carlos. Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington. **Revista Espiral**, v.11, n.31, p.85-130, 2003.

CASTEL, Robert; HAROCHE, Claudine. **Propiedad privada, propiedad social y propiedad de sí mismo**: conversaciones sobre la construccion del individuo moderno. Rosário: Homo Sapiens, 2005.

______. **La inseguridad social**. Buenos Aires: Ed. Manantial, 2004.

CEPAL. **Panorama social de América Latina**. Santiago de Chile, 2010.

GIDDENS, Anthony. **El estado del bienestar en una sociedad europea moderna**. En: JORNADA D'ECONOMIA DE CAIXA MANRESA, 9. Manresa, 2004. Manresa) <http://www.uoc.edu/symposia/caixamanresa/jornadaeconomia/esp/giddens.pdf>.

LO VUOLO, Rubén.; BARBEITO, Alberto.; PAUTASSI, Laura. **Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso**: asistencialismo focalizado vs. ingresos básicos universales. Buenos Aires: CIEPP, 1998. (Ciepp – Documento de Trabajo n.19).

MIRZA, Christian Adel; BANGO, Julio; LORENZELLI, Marcos. **¿Es posible un nuevo estado de bienestar en América Latina?** La reconfiguración de las matrices de bienestar en el MERCOSUR. Madrid: CEALCI, Fundación Carolina, 2010.

VAN PARIJS, Philippe. L'allocation universelle: une idée simple et forte pour le XXIème. siècle. **Comprendre**, Paris, PUF, n.4, p.155-200, octobre, 2003

WACQUANT, Loic. **Las cárceles de la miseria**. Manantial: Buenos Aires, 2000.

WOOD, Geof; GOUGH, Ian. Welfare Regimes: Linking Social Policy to Social Development. **World Development.** Vol. 34, n.10, p.1696-1712, 2006.

Integração regional e mudanças no estado de bem-estar: reflexões sobre a União Europeia e o Mercosul

Lucia Cortes da Costa

Introdução

Vivemos numa época de transformações sociais, com um elevado grau de interdependência econômica e política entre os países. Nossa reflexão nesse capítulo parte da premissa de que as mudanças geopolíticas, econômicas e sociais têm impactos sobre a proteção social, no entanto, há particularidades desse impacto nos diferentes países. A internacionalização da economia favoreceu o deslocamento dos investimentos e a criação de espaços decisórios regionais, com a organização dos países em blocos, deu origem a outro arranjo político. O novo padrão tecnológico aliado a uma ofensiva política conservadora alterou o mercado de trabalho, elevou o desemprego e reduziu os direitos laborais, com impactos no sistema de proteção social. As mudanças demográficas, devido ao envelhecimento populacional e a redefinição nas relações familiares colocam novas demandas sociais. Pode-se afirmar que no século XXI, há novos e velhos desafios para o sistema de proteção social construído no século XX. Nesse contexto, ganha destaque o tema das reformas no estado de bem-estar nos países da Europa e amplia-se o debate sobre a proteção social nos países do Mercosul.

A União Europeia é a experiência mais consolidada de formação de bloco regional, cujo processo teve início com o Tratado de Roma, na década de 1950 e, depois, com o Tratado de Maastricht em 1992. O Mercosul, articulado na década de 1980, teve sua formalização com o Tratado de Assunção em 1991 e com o Protocolo de Ouro Preto, em 1994. Esses são fenômenos recentes na história do capitalismo ocidental e ainda não se tem dados consolidados sobre os impactos do processo de integração regional nas diferentes sociedades nacionais e nos sistemas de proteção social.

As mudanças geopolíticas e econômicas intensificaram-se a partir da década de 1990, como desmonte do bloco comunista soviético e a hegemonia norte-americana, a ascensão econômica da China, que ao lado da Índia e Rússia, passaram a ganhar destaque na economia mundial. Como uma reação a essas mudanças, os países europeus aprofundaram a sua integração formando

a Comunidade Europeia e quatro países[1] da América do Sul formalizam o Mercosul, o qual adquiriu personalidade jurídica internacional. Os países periféricos enfrentaram novos desafios diante do alargamento da lógica de mercado, pois a maior concorrência elevou os riscos de isolamento das regiões menos desenvolvidas, como é o caso da América do Sul. A internacionalização da produção, do consumo e do capital financeiro, fragilizou os instrumentos de controle do Estado sobre o mercado. A abertura econômica afetou o nível de empregos e a proteção ao trabalho nos países em desenvolvimento. Nesse contexto, difundiram-se as ideias neoliberais e setores conservadores passaram a pressionar os governos para promoverem reformas no Estado, com o objetivo de reduzir os gastos públicos na proteção social e ampliar a liberdade de mercado.

Após a hegemonia neoliberal, a primeira década do século XXI foi marcada pelas crises econômicas, colocando novamente o debate sobre o papel do Estado na regulação do mercado. Nessa conjuntura histórica, os impactos no estado de bem-estar decorrem de múltiplos fatores, tais como: das crises econômicas, da capacidade de organização política das classes trabalhadoras, das mudanças demográficas e também das mudanças nas relações familiares. Há novos desafios para a proteção social pública num contexto de economia aberta, com elevado grau de concorrência entre os países e, no caso da Comunidade Europeia, com processo de integração regional que permite a mobilidade de trabalhadores, envelhecimento populacional e baixo crescimento econômico. Na América do Sul, os elevados níveis de desigualdade social, as históricas demandas de proteção para crianças e jovens convivem com o já evidente envelhecimento da população em alguns países, o que indica as dificuldades para construir um estado de bem-estar na região.

Nesse cenário do início do século XXI, de conflitos e transformações, um dos pontos no debate político atual é sobre o papel do Estado, do mercado e da família para assegurar proteção social. O estado de bem-estar construído no pós-segunda guerra mundial, a partir do pacto fordista-keynesiano, é alvo de críticas. O alargamento da lógica mercantil favorece a privatização de setores ligados aos serviços públicos e promove mudanças nas políticas de proteção social. Apresentam-se a seguir, alguns pontos do debate sobre a proteção social na Europa, a integração regional e as mudanças no estado de bem-estar. Buscam-se elementos para refletir sobre os países do Mercosul e a possibilidade de construir uma agenda social regional. Embora se reconheça que não é possível transpor modelos de integração e nem de bem-estar em razão das diferenças estruturais, econômicas, políticas e culturais entre os países da Europa e da América do Sul, é possível aprender com a experiência vivenciada naquela região.

---

[1] Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

Nesse capítulo, apresentamos algumas ideias sobre a integração regional, tendo como referência a União Europeia e o Mercosul, as mudanças que afetam o Estado e o sistema de proteção social. A pesquisa, que deu origem ao texto, tem um caráter exploratório, a partir de revisão da bibliografia levanta pontos para o debate, até mesmo porque a integração regional é um processo em curso do qual ainda não se tem dados conclusivos.

O texto a seguir está organizado em quatro itens, além dessa introdução. Primeiro, abordamos o Estado nacional, o conceito de soberania e integração regional; segundo, as possíveis implicações entre integração regional e proteção social; terceiro, o debate sobre as mudanças no estado de bem-estar; quarto comentários acerca da relação entre integração regional e proteção social no Mercosul.

Os modelos de integração e a questão da soberania nacional

O Estado nacional é um fenômeno histórico-político que teve início na Europa a partir do final do período medieval, mas consolidou-se no século XIX sob a forma de organização de um poder soberano que vincula uma população a um território, com laços de solidariedade e de obrigações jurídicas. O ponto central dessa forma de organização da sociedade ocidental esteve na ideia de soberania[2], concebida como o poder absoluto, independente e reconhecido por todos, efeito *erga omnes*. A soberania externa ilimitada, com a tese de que todos os estados tem igual poder, fez de cada estado nacional um sujeito de direitos na ordem internacional. A ordem mundial foi então concebida como sendo formada por estados soberanos, com poderes ilimitados. Essa ideia de soberania nunca foi uma realidade fática para a maioria dos estados, especialmente para aqueles que se formaram depois do longo processo de descolonização na América Latina.

O poder entre os estados nunca foi igualitário e as relações políticas internacionais foram e são marcadas por conflitos. Com as mudanças na interpretação[3] sobre a vinculação da legislação nacional ao Direito Internacional, renovou-se o questionamento sobre os limites da soberania externa e, no século XX, ampliaram-se as limitações da soberania interna com o Estado democrático de direito[4], os poderes do estado foram colocados no limite da lei.

---

[2] Ver a respeito a análise de Luigi Ferrajoli. **Derechos y garantias**: la ley del más débil. Madrid, Trotta, 2006.

[3] Ver o debate entre as teorias do Direito, a doutrina monista (Kelsen) e a dualista (Triepel; Anziolotti).

[4] O debate sobre os limites do poder do estado aflora no século XVII, com a polêmica entre as teses do absolutismo de Thomas Hobbes e o liberalismo de John Locke. No entanto, somente no final do

A soberania passou a ser o poder do Estado dentro dos limites da lei[5], com respeito às determinações do ordenamento jurídico nacional e das normas do direito internacional.

A trajetória histórica dos estados soberanos no mundo ocidental deu-se em meio a conflitos e guerras[6]. No século XX, após as duas guerras mundiais, houve mudança no conceito de soberania. Surgiu um novo consenso político que ampliou os espaços supranacionais e o poder das normas internacionais, especialmente a Declaração de Direitos Humanos de 1948 e a criação da Organização das Nações Unidas – ONU, 1945, e de outras instituições de caráter econômico, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional. Em 1998, foi criado o Tribunal Penal Internacional, cuja vigência se deu a partir de 2002. A intenção de conter a soberania externa, como poder ilimitado, não se dá sem conflitos, pois nem todos os estados têm o mesmo poder na esfera internacional. Há um sistema desigual de poder entre os estados e há a ausência de instituições democráticas na ordem internacional, bem como, não existe a atuação de um poder cogente legítimo. Dessa forma, os estados buscam estratégias para consolidar suas posições econômicas e políticas na ordem mundial, sendo uma dessas estratégias, o processo de integração regional.

Na Europa, a política de integração, iniciada na década de 1950 com o Tratado de Roma, foi conduzida com o objetivo de elevar a competitividade da economia e alavancar um processo de desenvolvimento regional. Na década de 1990, essa opção política resultou no fortalecimento do bloco regional[7], com a formação da União Europeia através do Tratado de Maastricht, assinado em 1992, que criou a moeda comum – Euro e o Banco Central Europeu.

Ganham destaque as esferas de decisões supranacionais na Europa, surgem novas instituições[8], tais como a Comissão Europeia, Conselho Europeu,

---

século XIX, as classes trabalhadoras conquistam direitos políticos e inicia-se o Estado Democrático, o qual conviveu com períodos autoritários já no início do século XX. As crises econômicas e políticas do século XX levaram ao fascismo e nazismo na Europa e, na América Latina, aos governos ditatoriais.

5 No entanto, há a persistente discussão sobre o estado de exceção. Conforme AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004. ZOLO, Danilo. **La justicia de los vencedores**: de Nuremberg a Bagdad. Buenos Aires: Edhasa, 2007.

6 Ver HOBSBAWM, Eric J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

7 Deve-se considerar o desafio da unificação da Alemanha após o desmonte do bloco socialista.

8 **Comissão Europeia**: representa o conjunto dos membros, elabora propostas de nova legislação, tem o Direito de Iniciativa, assegura a vigilância sobre o cumprimento da legislação. **Conselho Europeu**: elege o Presidente da Comissão Europeia. Formado pelos chefes de Estado ou de governo de cada país da União Europeia, funcionou de maneira informal desde 1974, foi formalizado em

Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu, que representam certos limites aos Estados nacionais, redefinindo o conceito de soberania. Progressivamente, foram alargados os campos de atuação das instituições supranacionais, redefinindo o papel dos Estados, sem, no entanto, eliminá-los. O debate sobre o impacto da integração regional nos Estados ainda é intenso, ocorre num contexto de ampliação da internacionalização da economia e de crises que afetam os países da Europa. As análises sobre o modelo de integração europeu podem ser organizadas em dois grupos, os teóricos que defendem a preservação da soberania dos Estados, numa versão intergovernamentalista da integração e, numa aposta no modelo supranacional, os teóricos que defendem um novo conceito de soberania coordenada.

O regionalismo ganhou força com a formação da União Europeia, afetando os Estados em razão da maior interdependência econômica e política dos países do bloco. Ainda não há consenso sobre as teorias que explicam esse processo de integração e sobre o impacto causado nas sociedades nacionais. Conforme Philippe C. Schmitter[9], a teoria neofuncionalista destaca o papel dos atores regionais em detrimento dos Estados nacionais.

> Os Estados membros, que colocam os termos do acordo inicial, continuam como atores importantes no processo, mas não determinam exclusivamente a direção e o alcance da mudança subsequente. Ao contrário, são os burocratas regionais, aliados a um conjunto cambiante de interesses auto-organizados e paixões, que buscam explorar os inevitáveis "transbordamentos" e "consequências não previstas" que ocorrem quando os Estados concordam em delegar certo grau de responsabilidade supranacional para realizar uma tarefa limitada; assim, descobrem que satisfazer tal função tem efeitos externos sobre outras de suas atividades interdependentes. (SCHMITTER, 2010, p.12).

1992 e tornou-se instituição formal em 2009. Tem como função estabelecer os rumos e prioridades políticas, não tem competência para aprovar legislação. Coordena políticas, firma Acordos. **Conselho da União Europeia**: conselho de Ministros dos países-membros. Coordena políticas de cada setor, aprova legislação em igualdade de condições que o Parlamento, Câmara legislativa colegiada. Toma decisões por unanimidade, regra geral, mas recentemente tem sido adotado o método de voto da maioria qualificada. **Parlamento Europeu**: Eleito por voto dos cidadãos europeus, a cada 5 anos, com a função de debater e aprovar legislação, atua junto com o Conselho no controle das instituições da União Europeia. Ainda existe o **Tribunal de Justiça Europeu**, que interpreta o Direito da União Europeia e resolve conflitos legais; **Tribunal de Contas**, que audita as contas na União Europeia, o Banco Central Europeu e o **Banco Europeu de Investimento**.
Uma análise das diferentes esferas de poder é proposta por HOOGHE, Liesbet y MARKS, Gary, 2004.

[9] SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, São Paulo, v.80, p.9-44, 2010.

Há divergências teóricas[10] no debate sobre a relação entre os Estados na ordem internacional. A tese de que os Estados não querem abrir mão da sua soberania[11], mas aceitam articular políticas que, em última análise, favoreçam seus interesses, aparecem nas proposições do intergovernamentalismo. O modelo intergovernamental busca preservar as decisões nacionais e assegura que toda votação é por consenso ou unanimidade, não pela regra de maioria. A perspectiva intergovernamental, conforme Schmitter (2010)[12], é desenvolvida, em especial, pelos pesquisadores de Harvard, buscando explicar a formação dos blocos regionais.

> A direção e o ritmo da integração regional serão determinados pela interação de Estados soberanos, que controlam não só o início do processo de integração, mas também todos seus estágios subsequentes. Que o processo se mova para frente ou para trás ou se estagne depende do cálculo dos interesses nacionais e do poder relativo que pode ser mobilizado em cada questão específica. Sob nenhuma circunstância, esse processo poderia transformar a natureza de seus Estados membros; seu propósito é fortalecê-los e não enfraquecê-los. (SCHMITTER, 2010, p.13).

Criar espaços de poder supranacionais interfere na soberania dos Estados e pode afetar a legitimidade dos governos, com custos políticos dentro de cada país. Ao dar maior destaque às decisões supranacionais, considerando a desigualdade econômica e de poder dos 27 diferentes Estados que compõe a União Europeia, os países em desvantagens econômicas podem ser subordinados às políticas regionais levando a um enfrentamento político com duas dimensões: uma relacionada ao desgaste dos espaços decisórios nacionais, o descrédito dos governantes e, outra, contra as pressões das decisões regionais,

[10] Conforme Olsson (2007), podem ser identificadas três teorias que buscam explicar a existência da sociedade internacional, como um fenômeno distinto da existência dos Estados nacionais. A teoria realista cuja fonte pode ser encontrada em Thomas Hobbes, na qual há guerra de todos contra todos, nesse sentido, a sociedade internacional seria apenas uma arena e não uma verdadeira sociedade. A teoria racionalista, cuja inspiração remonta John Locke, na qual, há cooperação entre os Estados e o Direito Internacional formaliza os pactos que criam uma sociedade internacional. Teoria revolucionista, inspirada em Kant, na qual os Estados nacionais são momentos transitórios rumo a formação de uma sociedade cosmopolita, a paz mundial.

[11] Conforme o debate pontuado por Luigi Ferrajoli. **A soberania no mundo moderno**: nascimento e crise do Estado nacional. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

[12] Para Schmitter, existem várias teorias que buscam explicar a integração europeia, mas elas podem ser agrupadas em dois conjuntos: a) ontológicas: que buscam analisar se há ou não transformações na natureza dos Estados nacionais; b) epistemiológicas: que buscam analisar as questões econômicas, políticas e culturais do processo de integração. O autor ainda ressalta as diferentes interpretações do institucionalismo, presente no debate sobre a União Europeia.

fomentando o nacionalismo[13]. Assim, o regionalismo é um campo aberto de conflitos e ainda não se tem uma avaliação mais consistente sobre seus efeitos na vida de cada sociedade nacional. Fala-se também de integração de duas velocidades[14], tanto no caso da União Europeia como no Mercosul. Estados com economias mais consolidadas têm maior sucesso na integração, enquanto outros Estados, com maiores dificuldades, teriam um tempo mais lento para ajustarem-se ao processo de integração.

Entre as teorias intergovernamental e supranacional, coloca-se a perspectiva da governança multinível, dando uma interpretação para a complexidade das relações que envolvem as diferentes esferas de poder nacional, subnacional e supranacional.

> El modelo de gobernanza multinivel (GML) rechaza la separación entre las políticas interna e internacional, presupuesto del modelo estatocéntrico. Los Estados son una parte integrante y potente de la EU, pero ya no constituyen el único interfaz entre las arenas supra y subnacionales. Asimismo, los Estados comparten, más que monopolizan, el control sobre muchas actividades que ocurren dentro de sus respectivos territórios. (HOOGHE; MARKS, 2004, p.56).

O processo de integração regional cria nova dinâmica entre os Estados, envolve também os segmentos organizados de cada sociedade nacional. A forma de relacionamento das diferentes esferas (nacionais, subnacionais e supranacionais) alarga o espaço de construção política. Nesse sentido, o poder e a forma de organização dos diferentes atores, em cada Estado nacional, pode dar um novo colorido ao processo de integração, fazendo avançar ou recuar as pressões internas e externas.

Menz (2005) aborda o processo de integração europeia (europeanization) considerando as diferentes capacidades de respostas dos atores em cada Estado e contexto político nacional. Dessa forma, refuta a tese de que há apenas um processo induzido de fora, da União Europeia, para afetar os Estados, e considera que há também diferentes respostas surgidas nos diferentes tipos de capitalismo (Alemão – capitalismo organizado e Anglo-americano, capitalismo liberal desorganizado). Menz (2005) aponta

---

[13] Deve-se considerar ainda que há movimentos separatistas dentro dos Estados, como exemplos: na Espanha, na região da Catalúnia, existem grupos que buscam a independência diante do governo central de Madri. No Reino Unido, a luta política da Irlanda do Norte contra o governo em Londres.

[14] Na discussão sobre o Mercosul, ver o Texto para Discussão do IPEA, nº 1131, de 2005. GIAMBIAGI, Fábio; BARENBOIM, Igor. **MERCOSUL**: por uma nova estratégia brasileira. No caso da União Europeia, vários autores, entre outros, MENZ, G. **Europeanisation meets Organized Capitalism**. Oxford, 2005.

que houve uma pressão liberalizante da União Europeia, um desequilíbrio de poder entre os representantes do capital e do trabalho, com perda de poder para os últimos, mas não concorda que em todas as sociedades nacionais, as respostas a essa pressão tenham sido as mesmas. A partir dessa análise, é preciso destacar a importância de considerar a dinâmica entre as diferentes esferas de poder[15] e a capacidade de respostas dos Estados nacionais, especialmente a pressão de setores organizados que sejam capazes de limitar as pressões externas. Menz (2005) coloca a tese da re-regulação do capitalismo e aponta que há diferentes respostas. A "europeanisation" também pode ser condicionada por iniciativas nacionais.

Diferente da União Europeia, o Mercosul tem um caráter intergovernamental, as decisões são tomadas por consenso e ainda não existem instituições supranacionais na região. O caráter intergovernamental do Mercosul pode ser explicado, entre outras razões, pela tradição política da região, com modelo presidencialista e governo ocupado por líderes carismáticos, pelo populismo. O passado de rivalidades e desconfianças entre os países da região enfraquece as propostas supranacionais e reforça o intergovernamentalismo. As decisões do Mercosul só entram em vigor após cada Estado membro[16] aprovar internamente, via parlamento nacional, e depositar o documento decisório na Secretaria do Mercosul. Esse processo é demorado porque exige a unanimidade. Como exemplo, podemos ver o trâmite do Acordo Multilateral de Seguridade Social, aprovado em 1997 no Mercosul e que só entrou em vigor em 2005, depois que o Paraguai também concordou assinando o referido Acordo.

O aspecto institucional do Mercosul ainda carece de desenvolvimento, também é preciso tornar mais democráticas as relações com a sociedade civil, ampliar o espaço de participação de diferentes atores dos diversos Estados. A criação do Fórum Consultivo Econômico e Social – FCES[17] já foi um avanço, mas ainda não tem uma sistemática de trabalho que torne mais efetiva a participação de sindicatos, empresários e segmentos da sociedade civil nos processos decisórios. É um espaço consultivo e com dificuldades para pautar o debate no bloco. A articulação dos segmentos organizados[18]

---

[15] Conforme assinalam Hooghe; Marks (2004).

[16] Os Estados membros de pleno direito são: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai e recentemente foi aprovada a inclusão da Venezuela. Como membros associados, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Ver dados no site oficial: <http://www.mercosur.int>

[17] Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), de caráter regional e com seções nacionais, espaço em que há presença de empresários, trabalhadores, segmentos da sociedade civil e consumidores.

[18] O campo sindical registra a atuação da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), composta da CGT e CTA (Argentina), CUT, CGT e Força Sindical (Brasil), CUT (Chile), CUT (Paraguai), PIT/CNT (Uruguai).

de cada sociedade nacional no espaço do Mercosul ainda é frágil, apesar de serem registrados avanços com a realização das Cúpulas Sociais e do fortalecimento de iniciativas, tais como o grupo "Somos Mercosul[19]". Os grupos de trabalho do Mercosul[20] articulam temas variados e com participação de setores da sociedade civil, mas sem o poder de decisão, são grupos consultivos e de pressão. Ainda não há um debate dentro de cada sociedade nacional sobre as vantagens ou riscos da integração. No Brasil, ainda há resistências à ideia de integração e desconfiança que barra a construção de instituições supranacionais, conforme análise de Vigevani e Ramanzini Jr. (2009, p.12). "Em parte da sociedade brasileira, há um interesse reduzido e, em alguns casos, abertamente contrário ao Mercosul e ao seu possível aprofundamento".

O Parlamento do Mercosul, criado em 6 de dezembro de 2006, ainda não conta com o voto direto dos cidadãos dos Estados membros, exceto o Paraguai que já realizou eleições diretas, os demais Estados continuam com a eleição via voto dos parlamentares nacionais[21]. O Conselho Mercado Comum - CMC é o órgão superior, responsável pela condução política do processo de integração, composto pelos Ministros das Relações Exteriores e de Economia dos quatro países, não tem poder vinculante para as decisões que possam interferir em aspectos da legislação dos países do bloco sem a aprovação de cada Estado membro. O Grupo Mercado Comum, o órgão executor do Mercosul, tem sua atuação definida pelas decisões aprovadas pelo CMC, que são por unanimidade dos Estados membros.

Pode-se afirmar que a perspectiva intergovernamental do Mercosul expressa a falta de confiança mútua entre os seus membros e uma posição ambígua em relação aos objetivos da integração, na qual, cada Estado busca maiores ganhos sem perder nenhum poder de negociar fora do bloco ou de ceder para instituições supranacionais a coordenação das políticas econômicas

---

[19] SOMOS MERCOSUL é uma iniciativa pública, lançada pela Presidência Pro Tempore do Uruguai no bloco em 2005, com o apoio da FESUR, que tem por objetivo envolver a cidadania no processo da integração regional, gerando novos espaços para que a sociedade civil e os governos locais possam debater, formular demandas e participar dos processos decisórios. Disponível em: <http://www.somosmercosur.net/portugues>. Acesso em: 3 dez. 2011.

[20] **Subgrupos de Trabalho**: (SGT-1) Comunicações; (SGT-2). Aspectos Institucionais; (SGT-3) Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade; (SGT-4) Assuntos Financeiros; (SGT-5) Transportes; (SGT-6) Meio Ambiente; (SGT-7) Indústria; (SGT-8) Agricultura; (SGT-9) Energia e mineração; (SGT-10) Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social; (SGT-11) Saúde; (SGT-12) Investimentos; (SGT-13) Comércio Eletrônico; e (SGT-14) Acompanhamento da Conjuntura Econômica e Comercial. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/mercosul/blocos/mercosul.htm>. Acesso em: 6 dez. 2011.

[21] O Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul prevê no artigo 6º as eleições diretas para seus parlamentares.

e fiscais. Outro aspecto que difere da União Europeia é a política monetária, a zona do Euro condiciona a política fiscal e monetária dos países[22]. No Mercosul, não há moeda comum, embora o governo Lula (2006) tenha ressaltado a intenção de se criá-la. O intergovernamentalismo é uma aposta liberal de pensar nos interesses, capacidade de concorrência de cada economia nacional, com baixa coordenação de políticas comuns. A formação de um mercado comum exigirá maiores esforços para construir as instituições necessárias ao processo de integração.

Integração regional e proteção social

Um desafio que parece emergir no contexto atual é o de manter a união dos Estados, formando de fato uma Comunidade Europeia, num contexto de crise econômica com alto custo político para as decisões sobre os ajustes nos gastos públicos que reduzem a proteção social.

> La reducción del déficit del Estado, exigida para alcanzar la unidad monetaria, se consiguió en España (durante el periodo 1993-2004) a base de reducir el gasto público social por habitante en términos absolutos durante los años 1993-1995, y en términos relativos a partir de 1996. (NAVARRO, 2010)[23].

Na década de 1970[24], com a crise econômica que afetou também os países desenvolvidos, especialmente o rompimento do padrão ouro e da neutralidade da política monetária dos Estados Unidos, surge o questionamento sobre o papel do Estado e sua capacidade para promover o desenvolvimento. A Europa viveu um processo de mudanças políticas com clara fragilização dos partidos trabalhistas de inspiração socialista, o que favoreceu a adoção de medidas liberais por alguns Estados, com restrições aos gastos sociais,

---

22 Nem todos os países da União Europeia estão na zona do Euro, como a Inglaterra que mantém sua moeda.

23 NAVARRO. V. **¿Quién paga los costes del euro?** Disponível em: <http://www.vnavarro.org/wp-content/uploads/2010/02/quien-paga-los-costes-del-euro-18feb10.pdf>. Acesso em: 10 set 2011.

24 Os conflitos na esfera internacional ficaram evidentes na Assembleia Especial das Nações Unidas, em 1974, em que se aprovou a nova Ordem Econômica Mundial, buscando dar um tratamento mais favorável aos países em desenvolvimento. A organização política dos países em desenvolvimento ficou conhecida como o Grupo dos 77, pedindo mudanças nas regras do comércio mundial. No mesmo contexto, as crises do petróleo em 1974 e 1979 afetaram as relações internacionais, favorecendo o surgimento de teses conservadoras de inspiração liberal nos governos de Margareth Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan nos Estados Unidos. Ponto central desse contexto foi o rompimento do acordo de Bretton Woods (COSTA, 2006).

objetivando assegurar a estabilidade monetária. O neoliberalismo esteve na pauta dos debates políticos e acadêmicos nos países desenvolvidos nas décadas de 1970 e 1980. O modelo de capitalismo anglo-americano ganhou destaque com a força das reformas liberais de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, especialmente na questão laboral.

Na América do Sul, surgiu, na década de 1980, por decisão política dos governos do Brasil e da Argentina, a proposta de integração regional que resultou no Mercosul, através do Tratado de Assunção em 1991, envolvendo também Paraguai e Uruguai. O processo de integração através do Mercosul surge como uma estratégia defensiva frente aos riscos de isolamento da economia da região dentro de uma ordem mundial mais competitiva. O foco inicial do Mercosul era elevar o comércio na região, liberalizar a economia, com objetivos mais imediatos, a integração com construção de aspectos institucionais para coordenar políticas de longo prazo não era prioridade.

O contexto ideológico da década de 1990, na América Latina, foi de divulgação e acolhimento da ideologia neoliberal, favorecendo teses conservadoras que buscavam justificar uma redução do papel do Estado na área da proteção social. Esse contexto foi sintetizado nas proposições do "Consenso de Washington", com recomendações de ajustes fiscais para sanear a economia dos países em desenvolvimento. O ponto central das teses neoliberais era elevar a competitividade da economia e promover ajustes voltados para o mercado. Não se colocou na agenda política a preocupação com padrões igualitários na sociedade. A atuação do Estado deveria ser apenas para os segmentos em situação de pobreza, via transferências de rendas que assegurem um mínimo de consumo e programas focalizados, e não para fomentar a igualdade social. A família foi valorizada como espaço protetivo, colocando a proteção social pública como subsidiária nos casos de maiores riscos e pobreza. Houve ainda uma valorização das iniciativas da sociedade civil na área social, com a valorização do trabalho voluntário e de organizações não governamentais.

A internacionalização da economia afetou o Estado forjando um campo de relações políticas que redefine a ideia de soberania nacional a partir da integração regional, evidente no caso da União Europeia. O Tratado de Maastricht[25] estabelece um limite para a dívida pública nos países da zona do Euro em 3% do PIB e controle da inflação, o que leva à necessidade de conter os gastos públicos em políticas sociais e limita políticas com objetivo de pleno emprego.

Após a crise financeira que abalou a economia mundial em 2008 e 2009, há uma retomada da discussão sobre o papel do Estado no desenvolvimento

[25] O artigo 104 do Tratado de Maastricht coloca a possibilidade de multar os países cujos déficits extrapolem 3%, sem as justificativas já definidas para situações imprevistas.

econômico e social na América do Sul.[26] Há um ponto interessante nessa conjuntura, pois, enquanto na Europa cresceu as ideias conservadoras em defesa do mercado[27] na década de 2000, nos países do Mercosul, os partidos de orientação de esquerda ascendem ao poder. Nesse sentido, verificam-se duas posturas distintas em relação ao papel do Estado. Na União Europeia, o capitalismo desorganizado (anglo-saxão) segue na crítica ao Estado e buscando reformas liberais, enquanto no Mercosul, há uma valorização do papel ativo do Estado no desenvolvimento. No entanto, esse debate registrado nos países da América do Sul não se configura num retorno aos ideais do intervencionismo e da planificação econômica focada na defesa dos interesses nacionais. O modelo de economia fechada e o protecionismo não se colocam como alternativas possíveis num contexto de maior interdependência entre os países.

A internacionalização da economia exige novas formas de coordenação das políticas públicas, o que favoreceu o discurso a favor da União Europeia, bem como a construção de estruturas institucionais supranacionais, mas ainda não é evidente no Mercosul, onde é necessário desenvolver os aspectos político-institucionais capazes de favorecer a coordenação das políticas econômicas, fiscais e sociais.

O atual contexto exige novas formas de atuação do Estado, considerando-se a relevância dos espaços de decisões políticas de organismos internacionais. A integração europeia coloca desafios na luta pelas transformações políticas[28]. Atualmente, a perspectiva cosmopolita e supranacional não pode ser negada pelas forças políticas na Europa, levando a rever a política nacional e a tese do reformismo democrático, especialmente depois da crise que assolou a Grécia, Espanha, Itália e Portugal. Há um nível de conflito social que pode afetar a legitimidade da integração e favorecer novos nacionalismos. O debate sobre as políticas sociais destaca-se no contexto de crise econômica em razão do desemprego. As teorias sobre a política social propõem diferentes interpretações sobre as funções e objetivos da proteção social e sua relação com os níveis de competitividade da economia.

Na visão estruturalista, a política social é um elemento necessário para o desenvolvimento econômico. As funções das políticas sociais, conforme Clauss Offe (1984), estão relacionadas ao assalariamento da força de trabalho

---

[26] BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América latina. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, p. 305-322, maio/ago. 2008.

[27] Ver toda discussão sobre flexiseguridade e as medidas para flexibilizar o mercado de trabalho. ARTILES, Antonio Martín. Modelo social Europeo de bajo coste? **Arxius de Ciencias Sociais**, n.18, Juny, 08.

[28] Ver Giuseppe Vacca (2009).

e ao incentivo ao sistema de trocas dentro da sociedade de mercado. Sobre a tese de Claus Offe, de que a política social favorece o assalariamento da força de trabalho, há que se considerar as diversas formas de trabalho realizados na sociedade capitalista que, embora se vinculem à reprodução do capital, não estão sob a forma do assalariamento. Assim, seguindo a tese de Claus Offe, pode-se concluir que as políticas sociais têm resultados limitados, pois sobra um vasto contingente de trabalhadores fora do mercado laboral.

> [...] al centrarse en la mercantilización de la fuerza de trabajo, reducen el concepto de trabajo al trabajo asalariado, dejando de lado el trabajo doméstico y reproductivo; y tampoco tienen en cuenta la heterogeneidad del trabajo, lo que les lleva a hacer generalizaciones dicotómicas del tipo de trabajo asalariado-capital, que limitan el análisis.[29]

As políticas sociais surgidas no período pós-guerra são analisadas como resultado do pacto fordista-keynesiano. A teoria de Keynes (1936) permite relacionar os gastos públicos ao aumento da demanda dentro da sociedade de mercado, favorecendo o crescimento econômico em época de crise (COSTA, 1999). O Estado, ao gerar gastos improdutivos, favoreceu a retomada dos investimentos ao elevar a demanda, numa busca de pleno emprego. Essa forma de atuação do Estado legitimou a ordem social e expandiu as políticas sociais, no período que ficou conhecido como época de ouro do capitalismo, conjugando crescimento econômico, elevação da produtividade do trabalho e aumento no padrão de consumo das classes trabalhadoras. Tal ciclo virtuoso do capitalismo perdeu força na década de 1970 e, do ponto de vista político, a teoria monetarista orientou a agenda dos governos com uma abordagem liberal das políticas sociais, reduzindo os gastos públicos, favorecendo o setor privado (lucrativo e filantrópico) na provisão de serviços sociais. A adoção de políticas keynesianas, num contexto de abertura econômica e integração regional, podem tornar ineficazes os gastos públicos para gerar empregos (COSTA, 2006). A política adotada por um Estado pode favorecer o crescimento de empregos em outro país, via aumento de importações para atender ao acréscimo da demanda e ainda, com a liberdade na circulação de trabalhadores, pode favorecer movimentação da mão de obra com menores salários[30]. De forma que são ineficazes, nesse contexto, os instrumentos de regulação pensados

[29] José Adelantado, José Antonio Noguera y Xavier Rambla. **Cambios en el estado del bienestar**. Políticas sociales y desigualdades en Espana. Disponível em: <http://www.magpoliticasociales.cl/documentos/adelantado.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2011.

[30] MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael (2000), também aponta os limites de políticas keynesianas em economias abertas.

para modelos de economia fechada ou protegida, podendo agravar a crise ao elevar os gastos e dívida pública. Outro aspecto das políticas keynesianas é a necessidade de um pacto social, tipo fordista, com forte pressão de setores organizados da sociedade (sindicatos de trabalhadores e empregadores), o que não é fácil de articular num contexto de reduzido crescimento econômico e elevação de desemprego nos países do sul da Europa.

Fala-se numa crise de solidariedade dentro da classe trabalhadora[31], em que setores das classes médias e altas não aceitam pagar mais impostos para financiar um sistema de proteção social de caráter universal, preferindo buscar no mercado mecanismos de seguro social na área da saúde, previdência e no sistema particular de educação. Dessa forma, há também um rompimento do pacto de solidariedade dentro da classe trabalhadora, cujo efeito é elevar a desigualdade dentro da sociedade, fazendo mais distantes os níveis de vida e consumo da base da pirâmide social e do topo. Assim, há uma tendência de privatizar a provisão de proteção e serviços sociais e ao mesmo tempo tornar a proteção pública voltada para atender segmentos mais pobres das classes trabalhadoras, com perda na qualidade dos serviços públicos e com critérios de acesso a benefícios mais restritivos.

A teoria dos regimes de bem-estar social, de Gosta Esping-Andersen (1991), compara a proteção social considerando a relação entre Estado, mercado e família. Os regimes de proteção demonstram a maior ou menor participação do Estado no provimento do bem-estar, sendo o socialdemocrata (Suécia) aquele no qual o Estado tem maior atuação com políticas universais, o liberal (Estados Unidos) marcado pela maior participação do mercado e atuação residual do Estado. O conservador (Alemanha) revela uma atuação do Estado com base corporativa, para segmentos da classe trabalhadora em sistemas contributivos. Não é possível fazer uma separação rígida nos regimes de bem-estar. Em todos os casos, há sempre uma relação entre alguns programas de caráter universal, outros de caráter contributivo e outros focalizados e assistenciais. O que difere um regime de outro é a amplitude e foco de atuação da proteção social pública. A família segue como a base da proteção social privada que, num sistema capitalista, busca os meios para prover suas necessidades através da inserção no mercado de trabalho. Apesar das várias críticas que o autor tem recebido, especialmente dos movimentos feministas, sua análise passou a ser um parâmetro adotado para o estudo dos regimes de proteção social.

Num contexto de transformações nas esferas do Estado, do mercado e da família, cresce o debate sobre os regimes de proteção social e as reformas no estado de bem-estar.

---

[31] ANTÓN, Antonio. **Reestructuración del Estado de bienestar**. Madrid: Talasa, 2009.

O estado de bem-estar em debate

A proteção social envolve ações de diferentes esferas[32], mas o que tornou esse tema relevante no século XX foi a ampliação da atuação do Estado na provisão de bens e serviços sociais, com garantias jurídicas como direitos dos cidadãos, ampliando o conceito de cidadania.

Conforme Singer (2003), os direitos sociais resultam da luta pelo reconhecimento na esfera pública dos interesses das classes trabalhadoras, em busca de conter a exploração capitalista e assegurar melhores níveis de vida. Dessa forma, para Singer (2003), são os membros das classes trabalhadoras[33] os titulares dos direitos sociais. Uma vez reconhecidos esses direitos, ampliou-se a esfera de atuação do Estado, com a expansão da administração pública e do sistema tributário, necessários para o financiamento e execução das tarefas relacionadas às políticas sociais. Essa explicação vincula o estado de bem-estar às pressões dos trabalhadores organizados em sindicatos.

A atuação do Estado na garantia de acesso a bens e serviços fora do mercado consolidou-se na sociedade ocidental no século XX. Somente com a generalização do assalariamento da força de trabalho e com a ampliação das liberdades civis e políticas, o Estado passou a assumir compromissos frente às situações de riscos que envolvem os trabalhadores, especialmente a cobertura de riscos inerentes à perda da capacidade de trabalho ou impedimentos de participar do mercado de trabalho. Essa tese de ampliação da cidadania a partir da conquista de direitos nas esferas civil, política e social foi proposta por Mashall[34] e esteve na base das análises sobre o estado de bem-estar. O que configura o estado de bem-estar nas sociedades europeias é conjugação da proteção social pública e de regimes democráticos. No entanto, deve-se registrar que a proteção social, via políticas sociais, também é registrada nos Estados autoritários[35].

---

[32] Conforme Esping-Andersen (2011), a proteção social realiza-se pela atuação das esferas privadas, mercado de trabalho e família, e da esfera pública, o Estado.

[33] Deve-se reconhecer que a classe trabalhadora não é homogênea e que a proteção social não abarca todos os trabalhadores. Os segmentos mais organizados da classe trabalhadora, os operários industriais e os funcionários públicos foram mais protegidos pelas políticas keynesianas, os setores ligados à economia informal ou mais recentemente o setor de serviços, contam com níveis de proteção mais precários. Sempre há variações nos níveis de proteção dos trabalhadores conforme o poder político e capacidade de organização de suas instituições, especialmente os sindicatos.

[34] MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

[35] Como exemplo, pode-se analisar a expansão da previdência social no Brasil, realizada pelo governo militar num período de ditadura. Outro exemplo é a atuação na Alemanha e Itália, durante os governos nazista e fascista.

A discussão atual sobre o estado de bem-estar na Europa destaca alguns pontos: a crise econômica e o desemprego, o custo político das reformas radicais, as mudanças sociais especialmente com a entrada das mulheres no mercado de trabalho, imigrantes e mudanças demográficas. A seguir, apresentamos aspectos desse debate sobre a crise do estado de bem-estar na Europa.

O estado de bem-estar em situação de elevado desemprego

A Europa foi o espaço onde se constituiu a proteção social a partir da atuação do estado de bem-estar, experiência que foi difundida para os países da América Latina[36]. O requisito essencial para o acesso aos bens e serviços proporcionados pelas políticas sociais foi o vínculo de cidadania, definido como a relação jurídica que liga o indivíduo à sociedade politicamente organizada, ao Estado nacional e à condição de emprego do trabalhador.

No regime conservador de bem-estar[37], muitos direitos de proteção social são restritos aos trabalhadores com vínculo de emprego, tais como seguro desemprego, aposentadorias, auxílios acidentes e doenças profissionais. Tais benefícios são cobertos pelo sistema de proteção vinculado à contribuição dos trabalhadores a um fundo de solidariedade em regime de repartição. A empresa paga parte dessa contribuição em relação ao número de empregados e o Estado tem um aporte residual de recursos. Nesse sentido, há um mecanismo de distribuição horizontal da renda, a classe trabalhadora contribui para a seguridade social. O que se destaca é a manutenção do assalariamento e um compromisso forte dentro da própria classe trabalhadora, sem criar, necessariamente, uma distribuição vertical da riqueza. Esse mecanismo garantiu o pacto fordista-keynesiano com economias funcionando em pleno emprego.

O financiamento do estado de bem-estar está atrelado ao nível de contribuição dos trabalhadores, de forma que em situação de elevado desemprego, há redução na sua base de financiamento e, ao mesmo tempo, elevação das despesas devido ao pagamento de benefícios aos desempregados e às aposentadorias. Assim, em situações de crise com elevação de desemprego, o estado de bem-estar é questionado, as contribuições são colocadas como um empecilho à contratação de trabalhadores, já que custos reduzem a competitividade das empresas e retiram parte do salário dos empregados para pagar benefícios aos que ficam fora do mercado laboral. Em situação de

---

36 Ver Sônia Fleury (1994), análise sobre a proteção social na América Latina. Os países da América Latina não chegaram a construir um estado de bem-estar, mas sim, efetivar políticas sociais em contextos de governos autoritários e sem universalizar a proteção social pública.

37 Em regime conhecido como bismarckiano ou corporativo, focado na proteção do trabalho do homem, provedor da família, as mulheres foram tardiamente incluídas.

desemprego estrutural, esse impasse do financiamento do estado de bem-estar torna-se mais problemático e aparece a crise do modelo de proteção baseado na solidariedade do pacto fordista.

Conforme Muñoz de Bustillo (2000), a ampliação do comércio internacional e de fluxos financeiros não é novidade, o que houve foi uma redução desse processo no período das guerras mundiais do século XX e depois a sua retomada foi anunciada na década de 1980, como globalização. Para o autor, a novidade não é a globalização, mas o contexto institucional no qual ela ocorre, o peso do Estado na economia. Hoje, para ativar o funcionamento de políticas keynesianas, é preciso a coordenação de políticas econômicas e monetárias dos diferentes países. Para isso, é necessário um desenho institucional que ainda não existe, nem na União Europeia. Quanto mais orientadas para o exterior as empresas, menor o apoio para as políticas de elevar a demanda nacional, porque elas podem afetar o custo de produção. Assim, há no debate atual a tese de que a maior abertura da economia e a ausência de mecanismos de coordenação de políticas econômicas e monetárias, a opção por câmbios quase fixos reduz a efetividade de políticas keynesianas e afeta o estado de bem-estar.

Há uma crítica comum dos setores conservadores e partidos liberais de que o estado de bem-estar eleva os custos do trabalho e afeta negativamente a competitividade exterior das empresas. Contrapondo-se a esse argumento, Muñoz de Bustillo (2000) afirma que ao não ter algumas despesas cobertas pelo estado de bem-estar, os salários tenderiam a ser mais altos e considerando ainda que os gastos sociais favorecem a elevação da produtividade, o seu financiamento não afeta negativamente a competitividade das empresas. O autor expõe[38] que ao contrário do que se divulga, existe uma relação positiva entre o grau de abertura de um país ao exterior e o peso do setor público. Cita o trabalho de Rodrik (1997) afirmando que o gasto social diminui o risco de flutuações do consumo, legitimando a abertura econômica que evita protecionismo em situação de crise. A dificuldade é taxar o capital que tem mobilidade e pode migrar para lugares com menores custos fiscais. A internacionalização da economia afeta o trabalho, devido ao deslocamento de parte da produção para países com mão de obra menos qualificada e menor salário, o que afeta a capacidade de negociação dos trabalhadores.

Muñoz de Bustillo (2000) afirma que há na Europa três medidas de combate ao desemprego: mudança na legislação para reduzir custos laborais em setores de menor produtividade; desenvolvimento de novos setores intensivos em mão de obra e criação de políticas ativas de mercado de trabalho

[38] Conforme análise de Muñoz de Bustillo (2000), especialmente nas páginas de 50 a 108.

– qualificação da mão de obra. O desemprego não é analisado a partir das questões estruturais do modelo de acumulação do capital, mas do ponto de vista da regulação do mercado de trabalho. Essa forma de atuar frente ao desemprego tem sido ineficaz para alterar os fatores que condicionam a baixa capacidade de gerar empregos na economia, na medida em que atua sobre as consequências e não sobre suas causas.

Para Antón (2009), existem três tendências na reestruturação do estado de bem estar na Europa: 1) separar classes altas e médias com sistemas privados de proteção; 2) reduzir gastos do Estado, voltados de forma assistencial para setores mais pobres e sem afetar distribuição vertical da renda; 3) colocar em situação defensiva as classes média e baixa, que sofrem com a contenção dos gastos públicos e deterioração dos serviços e não podem suportar os custos do sistema privado. Para o autor, um fato importante na análise sobre a reestruturação do estado de bem-estar é o rompimento da aliança entre segmentos da classe trabalhadora, em que as classes altas e médias assumem uma visão individualista da proteção social.

Com o crescimento do desemprego, o estado de bem-estar seria reestruturado num sentido não igualitário, mas focado em atender segmentos em riscos sociais mais graves e a população em situação de pobreza. Dessa forma, o Estado assumiria maior parte dos serviços assistenciais, especialmente programas de renda mínima[39], custeados por impostos e não por contribuições, tendo como objetivo manter níveis mínimos de consumo para os setores mais vulneráveis. Essa reestruturação retira o objetivo de promover igualdade social, pois reafirma distintas formas de proteção social, mantendo a proteção pública para os pobres, com reduzida capacidade de distribuição vertical e horizontal da renda.

Como o processo de integração pode ter relação com essa reestruturação do estado de bem-estar? Como foi possível romper com o pacto de solidariedade da classe trabalhadora? Devemos lembrar que o mercado de trabalho é espaço de disputa e concorrência entre trabalhadores e, em situação de crise na qual a conquista de emprego em tempo integral é mais difícil, acirram-se movimentos protecionistas. Vejamos que o mercado de trabalho sempre foi um espaço reservado para os nacionais, a incorporação dos imigrantes, em regra, se dá nas piores ocupações e com menores salários, nos momentos de expansão da economia. Quando há baixo crescimento econômico, a disputa no mercado de trabalho é mais acirrada. Assim, o argumento de que os custos do estado de bem-estar reduzem a oferta de empregos afeta sua legitimidade junto a segmentos da

[39] Deve-se considerar que há diferenças entre os programas de transferência de renda da Europa e os praticados nos países da América do Sul.

classe trabalhadora. O carater universal de proteção social se torna mais complicado quando se inclui o acesso dos estrangeiros imigrantes à proteção pública, fator fomentado pela integração regional. Vejamos a análise de Clayton e Pontusson (2006, p. 158-9):

> [...] la preferencia por el bienestar de seguro social puede reflejar ansiedades sobre una mayor integración europea, desde el momento en que la legislación de la Unión Europea proscribe la discriminación basada en la nacionalidade. Como las prestaciones del seguro social se basan tipicamente en la renta del empleo, dichos programas evitan el problema político de que los extranjeros se aprovechen de las generosas prestaciones.

Podemos inferir que situações de elevado desemprego, fragmentação das classes trabalhadoras e redução do poder dos sindicatos favorecem uma crise de identidade de classe que afeta a legitimidade do estado de bem-estar e reduz a luta pelo objetivo de promover a igualdade social. O individualismo, incentivado pelas ideologias liberais da competitividade e concorrência, é contrário ao sentimento de solidariedade e igualdade social, valores que estão na base do estado de bem-estar.

Custo político das reformas do estado de bem-estar

Na década de 1980, os partidos conservadores passaram a atacar o estado de bem-estar e exigir reformas liberais, conforme as políticas de Margaret Thatcher e Ronald Reagan. Analisando os efeitos desse intenso ataque ideológico, os trabalhos de Pierson (1994 e 1996) constataram a resistência do estado de bem-estar em razão da sua forte legitimação popular e dos riscos políticos que envolveriam reformas radicais. A sua análise indicou que o ataque ideológico ao estado de bem-estar teve reduzido efeito nos governos para adotar medidas de reformas radicais, tendo levado a uma reestruturação de alguns serviços e programas, sem, no entanto, afetar sua legitimidade. Assim, não houve um desmonte no estado de bem-estar europeu, mas sim, uma reestruturação do pacto pós-guerra e dos programas sociais.

No debate sobre as reformas no estado de bem-estar na Europa, Clayton e Pontusson (2006, p.122-123) criticam a posição de Pierson (1996) de que "las reformas y recortes del Estado de bienestar han sido de un alcance estrictamente limitado" e levantam pontos contraditórios da sua análise de que "el poder de los sindicatos y de los partidos de izquierda se há reducido considerablemente en muchas sociedades industriales avanzadas". Para os autores, o argumento de que as reformas foram limitadas num contexto de redução do poder dos sindicatos é paradoxal se considerar as explicações de que o estado de bem-estar resulta da pressão dos trabalhadores.

Para Clayton e Pontusson (2006, p.122-125), Pierson (1996), ao afirmar que há limites nas reformas num contexto de redução do poder dos sindicatos, explica a resistência do estado de bem-estar ligada a três fatores: a) "el Estado de bienestar representa en estos momentos el *status quo*, con todas las ventajas políticas que dicho estatus confiere"; b) "los recortes en matéria de bienestar tienden a estar associados con elevados costes electorales por la simple razón de que los programas básicos de bienestar gozan de una amplia legitimidade entre la población"; c) "la movilización exitosa de grupos bien organizados que representan los interesses de los consumidores de las prestaciones del bienestar (como los jubilados) y de los empleados del Estado de bienestar".

Pierson (2006) afirma que há problemas nas análises sobre os regimes de bem-estar, há falta de um conceito comum sobre o que se considera o estado de bem-estar, sobre quais dados são relevantes e ainda, dificuldades de elaboração teórica.

Clayton e Pontusson (2006), contrapondo-se às análises de Pierson (1996), afirmam que existem mudanças no alcance e organização da provisão pública de bem-estar no Reino Unido, EUA e países da OCDE. Criticam a análise de Pierson (1996) centrada no corte de direitos e nas prestações do estado de bem-estar. Explicam que o recente corte de gastos e reforma do estado de bem-estar devem ser considerados no contexto de crescente desigualdade social e insegurança no mercado de trabalho. As mudanças no mercado de trabalho afetam o estado de bem-estar, independentemente dos cortes e reformas de programas sociais que os governos promovem. A crise do modelo universal de bem-estar da Escandinávia mostra a sua relação com o emprego. Não se pode medir o tamanho do estado de bem-estar só pelo gasto em relação ao PIB, devem ser consideradas as mudanças na provisão dos serviços públicos, na organização do setor público e não só em programas sociais analisados de forma isolada.

Para Clayton e Pontusson (2006), a mobilidade de capital (investimentos) e o envelhecimento da população afetam o estado de bem-estar. Ao contrário de Pierson (1994), afirmam que os interesses sociais jogam um papel mais importante que os esquemas político-eleitorais. O desemprego de massa tem se convertido numa característica dos mercados de trabalho na Europa, embora exista apoio popular ao núcleo dos programas de bem-estar, o desemprego torna mais difícil manter seu universalismo.

A fragmentação da classe trabalhadora favorece o discurso conservador que apresenta a necessidade da reforma do estado de bem-estar e a redução dos gastos públicos, levando ainda o setor público a ser visto como um problema. Nesse sentido, também se ataca a situação dos funcionários públicos, vistos como privilegiados num contexto em que a internacionalização da

economia lança todos os trabalhadores em situação de maior risco e incerteza. Os segmentos das classes médias e altas passam a demandar isenção de impostos para cobrir seus gastos e não se comprometem na luta pela igualdade social e defesa do estado de bem-estar. As grandes empresas criam mecanismos de evasão fiscal, reduzindo os seus custos em impostos e também apoiando as mudanças na legislação do trabalho que reduz os encargos para contratar e demitir, sob o argumento da flexiseguridade.

Nesse sentido, os custos políticos com as reformas no estado de bem-estar são minorados, pois parte das classes médias e alta são favoráveis às mudanças e os segmentos mais afetados pelos cortes dos gastos públicos e deterioração dos serviços públicos estão nos segmentos dos trabalhadores com menores índices de sindicalização e com empregos mais precários. Dessa forma, os setores conservadores e o grande capital promovem um ataque ideológico aos gastos públicos, apresentados como geradores de perda de competitividade e entrave à ampliação dos empregos. O estado de bem-estar é reformado num sentido não igualitário, focalizado para os segmentos mais pobres ao mesmo tempo em que se fomenta a privatização de setores da saúde, educação e previdência social. O objetivo do pleno emprego foi deixado de lado e surge outro paradigma na União Europeia, empregabilidade e flexiseguridade. O conceito de flexiseguridade está relacionado às mudanças no mercado de trabalho, com redução dos direitos laborais e a política de mínimos sociais.

> Ese modelo ha sido tomado desde la Unión Europea como paradigma para conjugar la flexibilidad del mercado laboral y el mantenimiento de un modelo social europeo que provea unos niveles mínimos de seguridad. O, en un sentido más amplio, para garantizar la flexibilidad de los mercados sin menoscabo de la cohesión social.[40]

Estado de bem-estar, as mudanças demográficas e na família

O pacto entre gerações e o suporte familiar também se modificou em razão das mudanças demográficas, menor taxa de natalidade e envelhecimento da população e um papel mais positivo das mulheres em termos de trabalho e autonomia econômica. Conforme a análise de Esping-Andersen (2011, p.14):

> Los nacientes riesgos de la sociedade postindustrial provienen principalmente de la revolución que se está desarrollando tanto en los mercados de trabajo como en las familias. Necesitamos urgentemente

[40] LEONARDI, L., MARTÍN ARTILES, A., MOLINA, O., CALENDA, D., CARRASQUER OTO, P. (2011). ¿Es exportable la flexiguridad? Um estúdio comparado de Italia y España. **Cuadernos De Relaciones Laborales** v. 29, n. 2, p. 417-443.

> una concepción mejor de qué es lo que hoy mueve el comportamento de la família y del empleo en el sector de servicios. Para la mayoría de los analistas, esta fuerza impulsora es de tipo macroscópico y global. Esta es certamente una parte de la historia, pero también se halla en juego una potente fuerza microscópica; a saber: las decisiones económicas de las famílias y, especialmente, de las mujeres.

As recentes análises de Esping-Andersen e Bruno Palier[41] apontam três questões para pensar o estado de bem-estar europeu: a família e a revolução no papel da mulher; filhos e igualdade de oportunidades; envelhecimento e equidade.

O primeiro ponto é a necessidade de uma política de igualdade entre homens e mulheres que diminua a carga desigual de trabalho da mulher na família e nos cuidados dos filhos, permitindo seu ingresso e permanência no mercado de trabalho. Nesse ponto, o apoio do setor público no atendimento de crianças pequenas (0 a 3 anos) precisa ser desenvolvido e funcionar como incentivo ao trabalho das mulheres e, ao mesmo tempo, incentivar a maternidade. A pobreza é maior nas famílias em que a mulher não trabalha e isso afeta também as condições de vida das crianças. Assim, políticas voltadas para promover a igualdade de gênero também têm impactos positivos na redução da pobreza de crianças. Outro fator é a contribuição fiscal que é gerada pelo trabalho das mulheres, segundo os autores, mais do que compensaria os gastos públicos no atendimento das crianças.

A mudança no comportamento das mulheres em relação ao número de filhos afeta a evolução demográfica. "La rapidez del ritmo al que envejece la sociedade es en gran medida efecto de esta revolución feminina" (p.20).

O divórcio é apontado pelos autores como um fator que afeta as condições de vida dos filhos e que, nos casais de menor renda, pode elevar o risco de pobreza para as crianças. A revolução feminina afeta também os cuidados domiciliares de pessoas idosas e de crianças, faz crescer a demanda por serviços públicos nessa área. Os cuidados, em instituições privadas, para idosos e crianças, são caros e muitas famílias não podem arcar com essas despesas. A mudança de comportamento dos homens nos cuidados dos filhos e nas tarefas domésticas também tem sido registrada pelos pesquisadores. As mulheres com maior autonomia têm maiores condições de negociar com os homens sobre a divisão de tarefas.

As políticas sociais devem fortalecer a autonomia das mulheres, sua entrada e permanência no mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, possibilitar que tenham filhos. Esse é um desafio para o estado de bem-estar europeu,

---

41 Los três grandes retos del Estado del bienestar. Barcelona: Editorial Ariel, 2011.

rever as políticas familistas que colocam o peso de cuidados e proteção na família e penalizam as mulheres.

O segundo ponto enfatizado pelos autores é a necessidade de criar políticas que de fato melhorem a igualdade de oportunidade e de resultados para todas as crianças, especialmente para as que vivem em famílias de menores rendas, com dificuldades para dedicar tempo ao seu desenvolvimento cognitivo e com déficit cultural.

> Las bases cognitivas decisivas quedan fijadas en el curso de la primera infância. Lo que há tenido lugar en la etapa pré-escolar es fundamental para la motivación y las capacidades de aprendizaje del niño una vez há entrado en la escuela. Los Orígenes sociales, pues, nos han marcado ya profundamente antes de que el Estado del bienestar intervenga de verdade en nuestras vidas. Conclusión lógica: deberíamos interesarnos por lo que sucede en el seno de la familia antes que en las politicas de enseñanza. (p.57).

Nesse sentido, defendem a expansão do atendimento público para crianças pequenas, uma vez que em muitos países o atendimento a partir dos 3 anos já existe, mas também deve ser ampliado. Os autores argumentam que há pesquisas que indicam serem melhores os rendimentos escolares e o perfil da qualificação profissional de pessoas que tiveram um bom atendimento na primeira infância. Nesse sentido, não basta uma escolarização igualitária, é preciso não gerar um déficit de atenção na primeira infância, pois crianças que não têm uma socialização com estímulos cognitivos têm defasagem quando entram na escola regular e isso gera desigualdade de resultados na trajetória educacional e profissional. Outro ponto analisado é o tempo dedicado pelos pais na atenção aos filhos e a qualidade dessa atenção com estímulos cognitivos. Os casais de melhor nível de renda e de qualificação dedicam mais tempo para seus filhos e os casais com menores renda e qualificação e especialmente os lares monoparentais têm dificuldades em dar atenção e estímulos cognitivos para os filhos. Os filhos de imigrantes têm maiores dificuldades no processo de qualificação e estudos, o que deve ser revertido a partir de políticas voltadas para esse segmento, em busca de maior igualdade de oportunidades.

Os autores afirmam que o atual quadro de crescentes desigualdades sociais reforça a herança social das crianças. "Según ciertas investigaciones norte-americanas, un hijo de padres pobres tiene un 42% de possibilidades de ser él tambien pobre en la edad adulta."(p.64). No entanto, os autores mostram que além da renda familiar, é preciso considerar o tempo dedicado para a tenção aos filhos e o fator cultural da família. Defendem políticas de cuidados para as crianças antes da idade escolar, como forma de diminuir a influência "do capital cultural" e da situação socioeconômica dos pais, como forma de criar igualdade de oportunidades e de resultados para as crianças.

O terceiro ponto analisado é o envelhecimento populacional e a forma de atendimento dos idosos. As reformas de aposentadorias sempre colocam as vantagens em se aumentar o tempo de trabalho, reduzir o valor das aposentadorias e incentivar os planos privados de pensão e maiores responsabilidades da família nos cuidados de idosos. Os autores argumentam que é preciso redefinir um "contrato intergeracional" a fim de assegurar uma justiça distributiva nos custos e benefícios entre as gerações. Criticam a posição dos que pretendem impor maiores responsabilidades para as famílias nos cuidados de idosos, pois esse peso seria distribuído de forma desigual na família. As mulheres teriam maiores cargas de trabalho doméstico, o que reduziria seu ingresso no mercado de trabalho, com consequências negativas do ponto de vista fiscal e em sua autonomia. Os planos privados fomentam a desigualdade de condições para os aposentados e contam com aporte de incentivos fiscais, o que eleva a desigualdade social. O sistema público de aposentadoria deve ser reformado no sentido de não colocar peso excessivo sobre os trabalhadores ativos para não reduzir a oferta de emprego, assim, enfatizam a necessidade ajustes nas contribuições com progressividade para os setores com maiores rendas. Argumentam que nas sociedades pós-industriais, na sociedade do conhecimento e, devido a entrada das mulheres no mercado de trabalho, as trajetórias profissionais estão mais diversificadas, ao contrário do modelo estandardizado do período da sociedade industrial.

Para os autores Esping-Andersen e Palier (2011), os fatores que mais afetam o estado de bem-estar são: as mudanças demográficas, a entrada das mulheres no mercado de trabalho e o envelhecimento da população. Não há, nas argumentações dos autores, referências explícitas à internacionalização da economia como um fator que reduz os direitos sociais dos trabalhadores. Também não há referência explícita nessa obra, da pressão que o Tratado de Maastricht representa para os países do sul da Europa na contenção de gastos públicos.

Conforme Sônia Draibe (2007), as teorias sobre o estado de bem-estar enfatizam os diferentes graus de mercantilização/desmercantilização dos bens e serviços, a familiarização ou desfamiliarização como parâmetros para avaliar a atuação do estado e do mercado na proteção social. As recentes publicações de Esping-Andersen[42] enfatizam a importância do papel da mulher na sociedade e seu impacto na proteção social. No entanto, outras dimensões carecem de maior destaque no debate sobre os regimes de proteção

[42] ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) **Why we need a new welfare state?** Oxford University Press, 2002.
ESPING-ANDERSEN, G. **The incomplete revolution**. Oxford: Polity Press, 2009.

social. O caráter político das reformas e sua relação com os interesses de classe evidenciam no atual contexto uma ofensiva do capital contra os direitos do trabalhador.

Mioto (2008) afirma que ao se retirar a centralidade do Estado na provisão de bem-estar, o pluralismo de bem-estar[43] revela o eufemismo das políticas sociais de corte neoliberal que leva a maior responsabilização das famílias na provisão da proteção social. Os valores da solidariedade, fraternidade e caridade desenvolvidos nas esferas familiares e nas redes filantrópicas são divulgados como alternativas à proteção social pública. O "terceiro setor" também ganha destaque e reforça o modelo de proteção centrado no papel da família nos cuidados de seus membros.

Nesse contexto, a condução das políticas sociais na Europa, especialmente nos países da Europa do Sul, vêm demonstrando "o processo de familiarização" da proteção social através da ampliação dos gastos das famílias para a inserção social dos jovens, dificuldades em conciliar o cuidado das crianças e idosos com o trabalho remunerado das mulheres e os custos crescentes da carga de cuidados de longa duração frente ao aumento do tempo de dependência dos filhos (NAVARRO, 2000; SARACENO, 1997; CABRERO, 2001; MIOTO, 2008, p.140)

A pesquisa bibliográfica[44] sobre as mudanças no estado de bem-estar indica que as questões de gênero e as relações familiares são importantes para a análise dos regimes de proteção social, revelam valores culturais e relações de poder dentro do espaço doméstico e a forma como as políticas sociais podem ou não favorecer a igualdade e autonomia das mulheres em cada sociedade. As questões de classe social e os condicionantes do mercado de trabalho, centrais na análise da sociedade capitalista, não são suficientes para explicar os regimes de bem-estar social de forma isolada das questões de gênero e familiares.

A dinâmica social moderna e as transformações nas relações familiares levam à maior individualização, alterando os laços de solidariedade familiar. Os arranjos familiares são mais diversificados e incluem também questões sobre a diversidade sexual. Essa complexa dinâmica favorece a individualização, ou como Giddens[45] afirma, eleva o grau de reflexividade, o que fomenta a demanda por proteção das esferas do mercado e do Estado uma vez que transforma os espaços tradicionais da proteção familiar. Esse processo ocorre ao mesmo tempo em que há alterações nas relações laborais e o reforço de políticas sociais de caráter familistas, colocando o sistema de proteção social

---

[43] Que também ficou conhecido como *welfare mix*.

[44] Autores citados ao longo do texto.

[45] GIDDENS, Anthony. **A transformação da intimidade**. Sexualidade, amor e erotismo nas sociedades modernas. São Paulo: UNESP, 1993.

em crise, tanto nas esferas tradicionais da família e do mercado de trabalho como também na esfera pública.

Aspectos demográficos também são importantes. As mudanças na longevidade e na taxa de natalidade criaram demandas por novos serviços de cuidados. O envelhecimento populacional numa economia que reduz a incorporação do trabalho na esfera da produção exige mudanças na forma e padrão de financiamento do sistema de aposentadorias e pensões. A fragilidade dos laços de solidariedade intergeracional e intrafamiliar faz dos riscos da vida moderna um campo de interesse para o mercado. Vende-se seguridade! Individualiza-se a busca pela proteção social, que assume a forma de um produto disponível no mercado, com diferente nível de abrangência. Nesse contexto, a proteção pública torna-se focalizada para segmentos que não podem buscar no mercado sua segurança social. Assim, o discurso conservador transforma os direitos sociais em bens de mercado, planos privados de previdência social, de saúde etc. A mercantilização dos serviços sociais afeta a proteção social pública.

Proteção social no Mercosul

Diferentemente da internacionalização do capital, os direitos sociais são nacionais e direcionados para os cidadãos ou estrangeiros residentes em determinado país. Ainda não há um direito social comunitário que assegure, por exemplo, direito previdenciário que se possa exigir em todos os países, com a mesma cobertura e garantias. Embora existam organismos internacionais de seguridade social[46], o que se internacionaliza é a economia e não a proteção social. No entanto, com o processo de globalização[47], intensificado no final do século XX, colocam-se em questionamento as limitações sobre o acesso aos direitos sociais, buscando como fundamento para essa crítica a supremacia dos direitos humanos em relação aos direitos de cidadania[48]. Esse debate fica mais evidente quando se analisa o problema das imigrações e das populações em regiões de fronteiras, pois essas pessoas demandam proteção social apesar de não terem o *status* de cidadão e nem o reconhecimento legal de seu caráter de estrangeiro residente. O processo de integração

---

[46] Associação Internacional de Seguridade Social (AISS); Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS); e Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS).

[47] "A globalização pode ser pensada como um complexo processo desencadeado pela forma de produção e circulação de mercadorias, exponenciado a partir da segunda metade do século XX, em virtude de um enorme avanço tecnológico. Ao lado do avanço da internacionalização da produção, a globalização também adquire o caráter de um movimento político, cultural e valorativo, na medida em que difunde uma maneira de ser, de pensar e um tipo de sociedade como forma hegemônica, a sociedade capitalista." (COSTA, 2006, p.82).

[48] Conforme análise de FERRAJOLI, Luigi. (2005)

regional também favorece o questionamento dos critérios de acesso aos direitos sociais ao permitir a mobilidade das pessoas, especialmente na situação de trabalho e de residência nos diferentes países do bloco.

Quando são discutidos os "direitos sociais", a polêmica recai sobre o financiamento dos gastos públicos na oferta de serviços e benefícios para a população. Diferentemente das prestações negativas, em que o Estado se abstém de agir para dar espaço à liberdade do cidadão e do mercado, os direitos sociais exigem uma prestação positiva e geram custos para a sua provisão pelo Estado, têm impactos tributários além de desmercantilizar o acesso a bens e serviços. Assim, os direitos sociais incidem diretamente na questão da distribuição da riqueza socialmente produzida e nas esferas de atuação do mercado, especialmente nas áreas de serviços sociais.

Considerando que os direitos sociais exigem do Estado uma obrigação ou prestação positiva, gerando então custos na sua efetivação, coloca-se a questão de como montar um sistema de financiamento da proteção social de abrangência regional. Em que medida é possível criar uma fonte de financiamento para proteção social que transcenda os limites do Estado nacional? A integração regional é o resultado de uma vontade política, realizada sob determinadas condições objetivas, tais como o nível de crescimento econômico, capacidade técnica e de gestão, o nível de infraestrutura social. Assim, se houver um forte apoio da sociedade à decisão política de aprofundar o processo de integração, é possível uma harmonização da legislação trabalhista, previdenciária e maior convergência das políticas sociais. O desafio é integrar países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico gerando uma convergência positiva. Na análise sobre a integração europeia, há posições que defendem que houve melhora no padrão de vida da população dos países mais pobres do bloco, conforme segue:

> De qualquer modo, e ao contrário do pressuposto doutrinário segundo o qual a integração num mercado ampliado inevitavelmente aumentaria a distância entre unidades ricas e pobres (ver as histórias nacionais da Itália ou da Espanha), até aqui a União Europeia provou o oposto: a integração regional pode não só lidar com diferenças econômicas nacionais no ponto de partida, mas também diminuí-las ao longo do tempo. (SCHMITTER, 2010, p.19).

No entanto, a possibilidade do processo de integração resultar benéfica para os países mais pobres, depois da crise de 2008, parece mais distante hoje. Existem posições divergentes sobre os impactos positivos da formação da União Europeia nas condições de vida das classes trabalhadoras. Navarro (2010) indica que para alguns países, a criação do Euro teve impacto negativo no financiamento das políticas sociais e no nível de crescimento econômico, favorecendo a redução dos salários e a queda no nível de demanda dentro

da economia. Há indefinições sobre a questão tributária e os mecanismos para controle das dívidas públicas em países como Grécia, Espanha e Portugal. Esse contexto de crise econômica gera efeitos negativos no sistema de proteção social.

No Mercosul, o debate sobre a necessidade de inserir a proteção social na agenda política do bloco resultou no Acordo Multilateral de Seguridade Social (1997) e na Declaração Sociolaboral (1998). Cresceu o debate sobre a necessidade de articular políticas sociais na região, levando a criar a Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social – RMADS, em 2000.

> Carta de Buenos Aires, adotada por ocasião da XVIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, em 30 de junho de 2000, determina que o Foro de Consulta e Concertação Política do MERCOSUL promova a institucionalização de uma Reunião de Ministros e Autoridades Responsáveis em Matéria de Desenvolvimento Social.[49]

O Programa de Trabalho do Mercosul – 2004 a 2006[50], inseriu a dimensão social, com a proposta de ampliar a participação da sociedade civil e dar maior visibilidade ao Mercosul através de projetos culturais. Nos temas sociais, destacou as tarefas para a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social – RMADS.

> Delinear e desenvolver, durante 2004, estruturas de articulação dos centros de investigação social dos quatro Estados Partes para a condução de reflexões sobre os temas sociais, entre outros aqueles referidos à pobreza, intercâmbio de experiências nacionais exitosas em programas e projetos sociais e desenvolvimento de indicadores sociais harmonizados que possam servir de base para o estabelecimento de metas para a política social dos países do MERCOSUL.

Os esforços para criar um processo de convergência das políticas sociais resultou na criação do FOCEM[51] – Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (2004) e no Instituto Social do Mercosul[52] (2007). As Cúpulas Sociais expressam a preocupação em colocar o Mercosul como um projeto de integração para além da esfera comercial. Destaque para a Cúpula Social de Córdoba (2006) e o comunicado conjunto dos Presidentes dos Estados Parte, em 20 e 21 de junho de 2006, no qual reconhecem a importância e necessidade de criar um Plano Estratégico de Ação Social.

---

[49] MERCOSUL/CMC/DEC. nº 61/00.

[50] MERCOSUL/CMC/DEC. nº 26/03. **Programa de trabalho do MERCOSUL.** 2004 – 2006.

[51] O CMC, pelas Decisões nº 45/04 e 18/05, criou o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).

[52] MERCOSUL/CMC/DEC. nº 03/07. **XXXII CMC** – Rio de Janeiro, 18/I/07.

A Reunião de Ministros de Desenvolvimento Social – RMADS busca articular uma visão de política social para a região, com o objetivo de criar estratégias para reduzir os índices de pobreza, de analfabetismo, exploração sexual de crianças e o trabalho infantil, criar políticas para promover a igualdade de gênero e demais fatores necessários ao desenvolvimento social. Outro fator importante é a construção de indicadores sociais que permitam a avaliação e monitoramento das políticas sociais, a partir de banco de dados oficiais dos governos na região, com metodologia comum.

Constata-se nas Atas das Reuniões de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social – RMADS, declarações de intenções sobre a necessidade de políticas sociais integradas, no entanto, há fraca institucionalidade para concretizar tais medidas no Mercosul.

> MERCOSUR parecería experimentar la paradójica situación de no lograr definir una agenda social por mínima que fuera, pero sí actuar según un discurso maximalista que propone la integración de políticas sociales en niveles aparentemente mucho más elevados de los que alcanzó la Unión Europea en este campo de reconocida y difícil integración. (DRAIBE; RIESCO, 2009, p.107).

Para criar uma maior simetria entre os países do bloco, é preciso um esforço político e um aporte de recursos que permita alargar os investimentos em infraestrutura urbana e serviços públicos de qualidade. Diferente da União Europeia, o Mercosul não tem um país com uma economia com o nível da Alemanha e sociedades com infraestrutura já instalada. Todos os países do bloco enfrentam dificuldades para alargar o bem-estar da população e manter estabilidade macroeconômica com controle da inflação, as taxas de juros oneram o consumo e a produção, além de ainda haver problemas de competitividade em vários setores, há precariedade de infraestrutura de transportes. O Focem[53] é uma iniciativa tímida, já que o aporte de recursos é insuficiente[54] diante das demandas de investimentos.

---

[53] O FOCEM está destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.

[54] CONTRIBUIÇÕES DOS ESTADOS PARTES: ARGENTINA 33.750.000; BRASIL 87.500.000; PARAGUAI 1.250.000; URUGUAI 2.500.000. TOTAL DE RECEITAS 125.000.000. Em dólares dos EEUU.
RETRIBUIÇÃO A PROJETOS. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS POR PAÍSES: ARGENTINA 9.850.664; BRASIL 9.850.664; PARAGUAI 57.350.664; URUGUAI 37.350.664 PROGRAMA IV 100.Fonte: **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 28/06000**. **TOTAL 114.502.656.**

Os países do Mercosul têm grande assimetria econômica e social, com distintos sistemas de proteção social. Há uma diversidade cultural na região, diferentes processos demográficos[55] e de mobilidade interna do trabalho, áreas urbanas e rurais com diferentes níveis de infraestrutura. No entanto, há em comum a necessidade de construir sistema de proteção social que inclua os segmentos mais pobres da população, é preciso elevar o nível de qualificação dos trabalhadores, melhorar índices de escolaridade e de saúde. O desemprego e a economia informal ainda afetam muitos trabalhadores da região. Nesse sentido, não há de fato uma sociedade salarial nos países do Mercosul, nos mesmos padrões descritos por Castel (1998) na análise sobre a Europa. A proteção social pública ainda é subsidiária da privada e as famílias arcam com os cuidados de idosos e crianças pequenas, a oferta de educação básica ainda não é universal na região e os problemas com a má qualidade dos serviços públicos contribuem para que os segmentos de classe média e alta busquem serviços privados de saúde e educação. Isso favorece uma visão individualista da proteção social e uma pressão para que o Estado conceda incentivos fiscais para os gastos privados em educação, saúde e previdência.

Com o avanço no processo de integração regional, o Conselho Mercado Comum, pela Decisão nº 67/10, em 16/12/2010, enviou para a RMADS o documento "Eixos, Diretrizes e Objetivos Prioritários do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS)", elaborado pela CCMASM – Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul. Dentro desse documento, colocam-se as prioridades do combate à pobreza, garantia do direito à alimentação, expansão da oferta de educação e da integração nos sistemas de ensino na região, políticas contra a exploração do trabalho infantil e da exploração sexual de crianças e adolescentes, propostas de atendimento socioeducativo para adolescentes infratores nas regiões de fronteiras, medidas para garantir acesso aos serviços de saúde, com especial atenção nas regiões de fronteiras, questões sobre a agenda do trabalho decente e meio ambiente. Considerando os dez eixos do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, pode-se ter uma ideia da sua abrangência e do tamanho dos desafios apresentados. Na análise do documento, fica evidente a preocupação no atendimento dos segmentos mais pobres e com piores inserções no mercado de trabalho.

---

[55] O Paraguai tem uma população com muitas crianças e jovens, já os demais países apresentam índices de envelhecimento da população, sem, no entanto, resolver os problemas relacionados aos cuidados de crianças e adolescentes. A taxa de dependência (crianças e idosos) representa um desafio para o financiamento do sistema de proteção social, especialmente o regime contributivo de aposentadorias e pensões. Há demandas de serviços públicos para os cuidados de crianças e de idosos que favoreçam maior autonomia para a família e o trabalho remunerado das mulheres.

> PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO SOCIAL DO MERCOSUL - PEAS[56]
> Eixo I - Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais.
> Eixo II - Garantir os Direitos Humanos, a Assistência Humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero.
> Eixo III - Universalizar a Saúde Pública.
> Eixo IV - Universalizar a Educação e Erradicar o Analfabetismo.
> Eixo V - Valorizar e Promover a diversidade cultural.
> Eixo VI - Garantir a Inclusão Produtiva.
> Eixo VII - Assegurar o acesso ao Trabalho decente e aos Direitos Previdenciários.
> Eixo VIII - Promover a Sustentabilidade Ambiental.
> Eixo IX - Assegurar o diálogo Social.
> Eixo X - Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

O sistema de proteção social construído nos países da região a partir da década de 1930 foi marcado pela exclusão dos segmentos mais pobres, tinha como objetivo favorecer a industrialização e formar um operariado urbano e um corpo de funcionários públicos. Assim, a proteção social era limitada a esses segmentos das classes trabalhadoras, bem como o acesso ao crédito imobiliário[57]. O Uruguai e Argentina tiveram uma trajetória mais universalista na proteção social, com um papel mais ativo da proteção pública na área da saúde e educação, mas as pensões e aposentadorias foram vinculadas a contribuições. O Brasil tinha, antes da Constituição Federal de 1988, um modelo contributivo focado para as relações de emprego, deixando de fora os trabalhadores da economia informal e até a década de 1970, os trabalhadores domésticos e rurais. O Paraguai apresenta os piores índices de cobertura previdenciária e de serviços sociais, com a maioria da sua população excluída da proteção social pública.

A partir da década de 1990, em razão da elevação do nível de desemprego e dos ajustes neoliberais[58], os países da região adotam uma estratégia

[56] MERCOSUL/CMC/ DEC. n° 67/10.

[57] No Brasil, o fenômeno das favelas expressa a falta de políticas públicas para moradia das camadas mais pobres. O Governo Fernando Henrique Cardoso, após o desmonte do BNH, passou a adotar uma política habitacional voltada para oferta de crédito a setores populares, mas que devido às exigências dos agentes financeiros, excluía os segmentos mais pobres e sem comprovação de rendas. Somente com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Programa Minha Casa Minha Vida, governo Dilma, passou a beneficiar famílias mais pobres, além de estimular todo o mercado imobiliário.

[58] Abertura econômica, geração de superávit primário, pagamento de juros da dívida pública e contenção de gastos públicos, controle da inflação.

de atendimento aos segmentos mais pobres via programas de transferência de rendas. Essa estratégia consistiu numa medida de urgência diante dos graves índices de pobreza na região e da incapacidade de incluir no mercado de trabalho um contingente de pessoas, especialmente as de menor qualificação profissional. O combate à pobreza foi reduzido a medidas de inclusão no mercado de consumo os segmentos mais pobres[59], sem alterar demais fatores estruturais, tais como a regressividade dos impostos, falta de reformas que fossem capazes de impor uma redistribuição vertical da renda e uma melhora na qualidade e nível de cobertura dos serviços públicos. Os programas de transferência condicionada de rendas surgem no mesmo contexto em que reformas neoliberais impediam a construção de um sistema de proteção social universal e inclusivo. Assim, nesse momento, as medidas focalizadas para os segmentos mais pobres não estavam articuladas a uma ampliação do Estado em políticas sociais universais. Em razão do apelo ideológico difundido na crítica ao Estado e sua alegada ineficiência, a sociedade passou a ver os serviços públicos como serviços para os pobres e o setor privado como serviços de melhor qualidade[60]. Assim, o cumprimento das condicionalidades dos programas de transferência de rendas, matrícula e frequência escolar e acompanhamento de vacinações e medidas preventivas de saúde, embora importantes para dar acesso à população mais pobre a essas políticas sociais, não foram acompanhados de uma melhora na oferta e qualidade desses serviços. Tal contexto de ajustes neoliberais reduziu o impacto dos programas de transferência de rendas nos resultados da educação e saúde. No entanto, marcou o início de uma orientação das políticas sociais para atender aos segmentos mais pobres, construindo uma nova percepção sobre o papel do Estado na provisão de meios de subsistência das famílias.[61] De uma forma contraditória, ao mesmo tempo em que houve um ajuste neoliberal, por força desse mesmo ajuste, se desenvolveu a consciência de que o Estado tem responsabilidades com a população que mais sofre as suas consequências. Em período de baixo crescimento econômico e elevado desemprego, não há como esperar que só

---

[59] Não se pode esquecer que os valores transferidos estão muito longe de assegurar condições mínimas de consumo para a população.

[60] Não é apenas uma questão ideológica, os serviços públicos carecem de investimentos e melhoria na capacidade e qualidade do atendimento.

[61] "Quando do lançamento do Programa Brasil Sem Miséria, o Bolsa Família atendia a 13 milhões de famílias, que correspondiam a cerca de 50 milhões de pessoas. A cobertura do programa deve passar de cerca de 13,3 milhões de famílias, alcançada ao final de 2011, para 13,6 milhões de famílias ao fim de 2012, finalmente alcançando 13,8 milhões de famílias em dezembro de 2013".(MDS, Relatório de Gestão, 2011 –Senarc, 2012) Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 20 nov. 2012.

a família e o mercado produzam bem-estar. O acesso à renda passou a ser incorporado ao discurso dos direitos sociais como garantia da sobrevivência numa sociedade de mercado que não consegue incluir todos.

Nos anos 2000, houve uma retomada da ideia de desenvolvimento na região, partidos de centro-esquerda chegam ao poder e os índices de pobreza passaram a ser encarados como desafios a serem superados a partir de uma ampliação da atuação do Estado, com uma valoração do processo de integração regional.

> Las victorias electorales de Luiz Inacio Lula da Silva en Brasil (2002), Néstor Kirchner en Argentina (2003) y Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), dieron paso a una renovación política y a la coincidencia temporal de líderes con una mayor cercanía de propuestas (más allá de las particularidades de cada país y los distintos niveles de vinculación entre sus partidos políticos), especialmente expresadas con respecto a la trascendencia de la integración regional como motor de un nuevo modelo de desarrollo para la región y como medio para su inserción internacional.[62]

Manteve-se a estratégia de programas de transferência de renda[63], com uma ampliação da cobertura e com maior articulação das demais políticas socais. Os países do bloco adotaram como uma das prioridades do Mercosul Social o combate à pobreza, o Paraguai, com a vitória de Fernando Lugo, também adotou os programas de transferência de renda.

> En este sentido, el Programa "Bolsa Familia" en Brasil, el "PANES" y luego el Plan de Equidad en Uruguay, "Plan Jefes y Jefas de Hogar" y luego Familias para la Inclusión Social en Argentina y "La red de promoción y protección social" y Tekoporá en Paraguay, presentan una característica común: el nexo entre las transferencias de ingresos y su contrapartida en el cumplimiento de ciertos requisitos para su percepción.[64]

Um fator importante para avaliar a atuação do Estado na área social é o volume de gastos públicos. Os países do Mercosul enfrentam o desafio de

---

[62] GENEYRO, Ruben; VÁZQUEZ, Mariana. La ampliación de la agenda política y social para el Mercosur actual/7-18. **Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración** Año 11, No. 20/ Mayo 2006 .

[63] Uno de los aspectos más salientes de la implementación del PANES en Uruguay, puesto en comparación con otros Programas de Transferencias condicionadas de la región, está en que el gobierno uruguayo puso una fecha de inicio y una de finalización al PANES: abril de 2005 a diciembre de 2007. Todos los PTC del Mercosur y del resto de la región se han mantenido a lo largo del tiempo sin plazos de finalización. (MIRZA, 2010, p.73)

[64] **¿Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina?** La reconfiguración de las matrices de bienestar en el Mercosur. Coordinador: Christian Adel Mirza. Investigadores: Marcos Lorenzelli, Julio Bango. Ayudas a la investigación. Convocatoria 2007. Proyecto: CeALCI 16/07 – Fundación Carolina. Madrid, 2010.

elevar os investimentos sociais. O Brasil, com maior PIB da região, é também o país mais desigual, o Paraguai acumula os piores índices, com menor PIB e elevada pobreza, a Argentina, depois das crises de 2002, ainda tem dificuldades de rearticular o crescimento econômico e ampliação de empregos, e o Uruguai, apesar das dificuldades econômicas, apresenta melhores indicadores sociais.

Segundo dados PNUD, 2008 (apud MIRZA, 2010, p.58), a mortalidade infantil, em 1000 nascidos vivos, é de 12 no Uruguai, 13,4 na Argentina, 23,6 no Brasil e 34 no Paraguai. Quanto ao número de leitos por 1000 habitantes, os dados são de 4,1 na Argentina, 2,9 no Uruguai, 2,6 no Brasil e apenas 1,3 no Paraguai.

> En efecto según el Panorama Social de América Latina 2009 de CEPAL, junto a Bolivia, Nicaragua, Honduras, Guatemala y Ecuador; Paraguay ostenta un gasto público social inferior a U$200 per cápita.
> Si se lo compara con el resto de los países de la región objeto del presente trabajo – Argentina, Brasil y Uruguay – las diferencias son notorias, ya que precisamente estos tres países junto a Cuba tienen un gasto público social que sobrepasa los U$1000 per cápita. (MIRZA, 2010, p.50).

Apesar de contar com menor rede de serviços públicos, podem-se aferir alguns esforços recentes do governo no Paraguai no sentido de ampliar a proteção social.

> Durante el 2009 además se ha comenzado a implementar la instalación de las Unidades de Salud a la Familia (USF) que estarán constituidas por equipos integrados por médico, enfermera/o y auxiliares que contarán con el respaldo de agentes comunitarios y que en función de la disponibilidad locativa trabajará en puestos de salud o locales comunitarios. Se espera llegar al 2013 con casi 1900 USF. (MIRZA, 2010, p. 59).

Ao analisar a proteção social no Mercosul, pesquisas recentes[65] apontam uma valorização da articulação entre política econômica e social, uma retomada do papel do Estado na provisão de bens e serviços. No entanto, permanecem históricos desafios de alterar um modelo de desenvolvimento que não inclui parcela da população, construir um grau de institucionalidade para as políticas sociais, definir indicadores de qualidade dos serviços públicos e alargar a sua abrangência. Essas questões exigem para além de medidas de políticas sociais, reformas estruturais na área fiscal e capacidade de pactos políticos que priorizem a redução das desigualdades sociais. O resultado dos ajustes neoliberais, com o agravamento das questões sociais, parece ter indicado uma alternativa para os países da região, uma escolha de um

---

[65] DRAIBE y RIESCO (2009); MIRZA (2010).

futuro mais democrático e igualitário. Nesse sentido, a análise de Menz (2005) é condizente ao afirmar que não há apenas uma força externa condicionando o estado de bem-estar, mas também existem diferentes reações, conforme a capacidade de organização política da sociedade. Afinal, o processo de globalização segue em curso, mas nos países do Mercosul, após uma virada política mais à esquerda, as respostas a essa pressão externa parecem ser diferentes das que foram dadas na década de 1990. Cabe ainda lembrar que criar um estado de bem-estar na região é parte de um processo de desenvolvimento que deve ser capaz de gerar maior articulação econômica, superando as históricas disputas comerciais e o protecionismo que sempre reaparece quando a balança comercial oscila entres os países[66]. A integração regional é uma estratégia de longo prazo, cabe acompanhar o desenrolar dos acontecimentos!

Referências

ADELANTADO, José, NOGUERA, José Antonio y RAMBLA, Xavier. CAMBIOS EN EL ESTADO DEL BIENESTAR. Políticas sociales y desigualdades en Espana. Disponível em: <http://www.mag-politicasociales.cl/documentos/adelantado.pdf> Acesso em: 20 de agosto de 2011

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

ANTÓN, Antonio. **Reestructuración del estado de bienestar**. Madrid: Talasa, 2009.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.53, p.305-322, maio/ago. 2008.

CASTEL, Robert. **A insegurança social**. O que é ser protegido? Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

______. **A nova questão social**: as metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Rio de Janeiro, Vozes, 1998.

COSTA Lucia Cortes da. (Org.). **Estado e democracia**: pluralidade de questões. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008.

______. A agenda social do MERCOSUL: a relação Estado nacional e integração regional. **Em Pauta**: teoria social e realidade contemporânea, v.6, n.24, 2009.

[66] Brasil e Argentina sempre estão comparando a balança comercial, que nos últimos anos tem ficado com superávit para o Brasil, o que levou o governo argentino a adotar medidas de controle de importações de produtos brasileiros. O Uruguai fica na disputa com Argentina nos conflitos com as papeleiras, Brasil e Paraguai, nos conflitos sobre o preço da energia elétrica e na questão campesina, com produtores brasileiros que plantam soja no país. A lista de conflitos ainda é grande.

______. Integração regional e proteção social no contexto do MERCOSUL. In: **MERCOSUL em múltiplas perspectivas**: fronteiras, direitos e proteção social. Jussara Maria Rosa Mendes (et al.) (Orgs.). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

______. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez, Ponta Grossa: UEPG, 2006.

______. Keynes, uma análise social da teoria da demanda efetiva. **Revista Pesquisa & Debate**, v.9, n. 13, 1998.

D'ARCY, François. Considerações sobre a União Européia para servir nas reflexões sobre o MERCOSUL. In: LIMA, Marcos Costa (Org.). **O lugar da América do Sul na nova ordem mundial**. São Paulo: Cortez, 2001.

DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro. 23 sup.2: S 174- S 183, 2007.

______. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

______.; RIESCO, Manuel. **El estado de bienestar social en américa latina**: una nueva estrategia de desarrollo. Madrid: Fundación Carolina – CeALCI., 2009.

ESPING-ANDERSEN, G. (Ed.) **Why we need a new welfare state?** Oxford: Oxford University Press, 2002.

______. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, n.24, São Paulo, set. 1991,

______. **Fundamentos sociales de las economias postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2011.

______.; PALIER, Bruno. **Los três grandes retos del estado del bienestar**. Barcelona: Ariel, 2011.

FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003 – 2010) **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP, n.192, junho 2011. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/index.php/textos>. Acesso em: 02 outubro 2012.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**: nascimento e crise do Estado nacional. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

______. **Direito e razão**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

______. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. 4.ed. Madrid: Trotta, 2009.

______. **Derechos y garantias**: la ley del más débil. 6 ed. Madrid: Trotta, 2006.

FIORI, José Luís. **Estado de bem-estar social**: padrões e crises. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/iea/textos/fioribemestarsocial.pdf>. Acesso em: 2 outubro 2012.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos**: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

GENEYRO, Ruben; VÁZQUEZ, Mariana. La ampliación de la agenda política y social para el Mercosur actual. **Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración**, Año 11, No. 20, p. 7-18, Mayo 2006.

GIDDENS, A. **El estado del bienestar en la sociedade europea moderna**. En: JORNADA DE ECONOMIA CAIXA MANRESA, 9. 25 de mayo de 2004. Disponível: <http://www.uoc.edu/symposia/caixamanresa/jornadaeconomia/esp/giddens.pdf>.

______. **A transformação da intimidade**: sexualidade, amor e erotismo nas sociedades modernas. São Paulo: UNESP, 1993.

GORZ, André. **O imaterial**. São Paulo: Editora Annablume, 2005.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

HOBSBAWM, Eric J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En: MORATA, F. **Gobernanza multinivel em la Unión Europea**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

LEONARDI, Laura; MARTÍN ARTILES, Antonio; MOLINA, Óscar.; CALENDA, Davide; CARRASQUER OTO, Pilar. ¿Es exportable la flexiguridad? Un estudio comparado de Italia y España. **Cuadernos De Relaciones Laborales**, v.29, n.2, p.417-443, 2011.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Política social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

______. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENZ, Georg. **Europeanisation meets organized capitalism**. Oxford: Oxford University, 2005.

MIOTO, Regina Célia Tomaso. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). **Políticas sociais no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

MIRZA, Christian. ¿Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina? La reconfiguración de las matrices de bienestar en el MERCOSUR. **Serie Avances de Investigación**, n.36. Madrid, marzo 2010.

MUÑOZ de BUSTILLO, Rafael. Retos y restricciones del estado de bienestar en el cambio de siglo. En: ______. (Ed.). **El estado de bienestar em el cambio de siglo**. Madrid: Alianza, 2000.

NAVARRO, Vicenç. **¿Quién paga los costes del euro?** Disponível em: <http://www.vnavarro.org/wp-content/uploads/2010/02/quien-paga-los-costes-del-euro-18feb10.pdf> Acesso em: setembro 2011.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

OLSSON, Giovanni. **Poder político e sociedade internacional contemporânea**. Ijui, Unijuí, 2007.

PIERSON, Paul. Sobrellevando la austeridade permanente. **Reestructuración del estado de bienestar en las democracias desarrolladas**. Zona Abierta, 2006.

PIERSON, Paul. **Dismantling the welfare state?** Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PIERSON, Paul. The new politics of the welfare State. **World Politics**, v.48, n.2, p.143-79, 1996.

PISARELLO. Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantias**: elementos para uma reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007.

______. **Un largo termidor**. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático. Madrid: Editorial Trotta, 2011.

RICHARD, Clayton; PONTUSSON, Jonas. El recorte del estado de bienestar reconsiderado: reducción de los derechos, restructuración del sector público y tendencias desigualitarias en las sociedades capitalistas avanzadas. **Zona Abierta**. v.114/115, p.121-164, 2006.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, São Paulo, v.80, p.9-44, 2010.

SINGER, Paul. Cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Editora Contexto, 2003.

VACCA, Giuseppe. **Por um novo reformismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

VIGEVANI, Tullo; RAMAZINI JUNIOR, Haroldo. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. **Lua Nova**, São Paulo, v.78, p.37-75, 2009.

WEBER, Max. **Ciência e política**, duas vocações. São Paulo: Cultrix, [200?].

ZOLO, Danilo. **La justicia de los vencedores**: de Nuremberg a Bagdad. Buenos Aires: Edhasa, 2007.

Políticas sociais e as perspectivas de ampliação de direitos no Mercosul e em áreas fronteiriças – inovações e tendências

Vera Maria Ribeiro Nogueira; Helenara Silveira Fagundes;
Carla Gabriela Cavini Bontempo

Introdução

A comemoração dos vinte anos do Mercosul enseja/convida a uma reflexão acerca das consequências sociopolíticas e jurídicas decorrentes de sua implementação no sul da América Latina. A sua constituição, obedecendo a ordenamentos econômicos, ocasionou, ainda que em escala reduzida, impactos na área social, favorecendo a emergência de atores políticos e instituindo inovações no plano jurídico-administrativo. A preocupação com os aspectos sociais, a partir de 2002, segundo Draibe (2006) e Di Pietro (2003), deve-se à configuração do poder na América Latina, desde os anos 2000, com governantes políticos de centro-esquerda assumindo a liderança dos países do bloco, apontando, inclusive, para uma incipiente solidariedade entre eles.

Uma das consequências indiretas da constituição do Mercosul foi a metamorfose ocorrida em relação às fronteiras, as quais passam a ser objeto de preocupação governamental dos países, não mais por serem áreas de segurança nacional, mas especialmente por serem corredores econômicos de trânsito de bens, serviços e mercadorias. Além destes dois aspectos, a faixa fronteiriça é reconhecida pela perversa desigualdade territorial, onde a violência e a negação de direitos são uma constante. A metamorfose indicada se expressa em aportes teóricos derivados da geografia política, sobretudo a noção de territorialidade (SANTOS, 2000), adensando-se o conceito de fronteira como área de transição e não unicamente de limite político, e no campo das políticas públicas, há a implementação de programas nacionais visando ao desenvolvimento das áreas de fronteira (BRASIL, 2004, 2005).

Um aspecto significativo relacionado à ampliação dos direitos é que os interesses econômicos de expansão dos mercados nacionais, aliados aos novos aportes sobre fronteira e ao reconhecimento da debilidade social e econômica da linha de fronteira, com a ampliação e maior visibilidade de graves aspectos da questão social, ocasionaram medidas sócio-jurídicas sinalizadoras de uma tendência de cidadania para além dos Estados nacionais. Não se pode deixar de reconhecer que, se no plano formal os novos acordos e pactos bilaterais apontam para uma área de cidadania transnacional, na realidade tais medidas são ainda pouco conhecidas e aplicadas nos espaços fronteiriços (NOGUEIRA, SILVEIRA, BONTEMPO, 2011; PREUSS, 2011).

Justifica-se também a preocupação com as áreas[1] fronteiriças devido ao extenso limite territorial brasileiro, pois a linha de fronteira é de 16.886 km, ocupando 27% do território nacional e onde vivem 11 milhões de pessoas. Existem 588 municípios na zona de fronteira e 122 municípios na linha da fronteira, sendo que 10 estados brasileiros limitam-se com dez países vizinhos. Esta magnitude dá a dimensão da importância da questão fronteiriça.

Alerta-se para a situação estratégica das fronteiras e os riscos a ela associados, com represálias aos indivíduos não nacionais dos países limítrofes, sempre levando a sérios conflitos que não contribuem para a integração regional. Tal questão, se não for adequadamente administrada, poderá ocasionar um refluxo na concepção mais aberta de fronteira, voltando a ser unicamente objeto de práticas policiais e não ampliando os processos de integração iniciados a partir de 2002[2] e, consequentemente, o desenvolvimento destas áreas.

Tendo em vista os aspectos mencionados, o objetivo deste texto é sintetizar algumas inovações e tendências nos campos sociopolítico e jurídico observados na institucionalidade do Mercosul e as consequências na faixa de fronteira. Observa-se que as ideias e os elementos trazidos para o debate são frutos das análises e reflexões decorrentes dos estudos realizados junto ao Núcleo de Estudos Estado, Sociedade Civil, Políticas Públicas e Serviço Social – da Universidade Federal de Santa Catarina - NESPP/UFSC, linha de pesquisa Estado, Sociedade Civil, Políticas Públicas e Serviço Social e Grupo de Estudo Políticas Sociais, Cidadania e Serviço Social na linha de pesquisa Fronteira, direitos sociais, políticas de proteção à saúde e política de assistência social, do Programa de Pós-Graduação da Universidade Católica de Pelotas, com a cooperação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, desde 2002.

Políticas Públicas

Inicialmente, destacam-se três aspectos de ordem teórica que sustentam a argumentação deste texto.

---

[1] A Legislação Brasileira - Lei n° 6.634, de 2 de maio de 1979, regulamentada pelo Decreto n° 85.064, de 26 de agosto de 1980, ratificada pela Constituição Federal de 1988, define como faixa de fronteira a área compreendida dentro de cento e cinquenta quilômetros perpendiculares à linha do limite do território brasileiro. Atualmente se estabeleceu o uso do termo linha de fronteira, que seria o território municipal que compõe a divisa nacional. Cidades-gêmeas são as que confrontam com outras de outro país, sem limites físicos marcantes (BRASIL, 2002).

[2] O Decreto 7.496 institui o Plano Estratégico de Fronteiras para fortalecer a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira (BRASIL, 2011).

Primeiro: parte-se do suposto que, ao tratar de proteção social e garantia de direitos, está se tratando de uma política pública para a garantia de direitos, seja a dos direitos fundamentais clássicos, como o direito civil ou político e, em tempos mais recentes, o direito social, que somente é possível a partir do Estado democrático de Direito e não de qualquer outro tipo de regime político. Nesta linha de raciocínio, política pública é mais do que simplesmente uma intervenção do Estado na proteção social, sendo a forma contemporânea de exercício de poder nas sociedades democráticas e fruto da complexa interação do Estado e da sociedade (DI GIOVANNI, 2009).

É nesta interação Estado e sociedade que se definem as situações consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, o sentido e as modalidades de intervenção sobre o social. A transposição da proteção social para blocos regionais exige pactos e interações dos vários Estados nacionais que, a médio e a longo prazo, sinalizam para uma perspectiva de cidadania ampliada e uma nova ordem jurídico-administrativa em termos de garantia dos direitos.

Segundo: as formas, os conteúdos, os meios, o sentido e as modalidades de proteção social são distintos em cada um dos países, pois decorrem de processos históricos, econômicos e culturais de longa data. São construções que se fizeram nos marcos dos Estados-nação que mantêm, até hoje, assimetrias entre si. Se no passado recente estas assimetrias eram menos visíveis e as informações eram lentas e demoradas, atualmente a ampliação dos meios de comunicação, tanto físicos como midiáticos, em termos de qualidade e quantidade, tornam mais evidentes as diferenças, contribuindo para favorecer as lutas políticas em torno da igualdade. Isso explica por que, em países com processos históricos similares, as formas de posicionamento das elites políticas e as exigências estruturais encaminham posições distintas em relação aos ordenamentos e regulações sociais.

Esse aspecto é fundamental para pensar a proteção social e os direitos sociais no Mercosul. As dinâmicas dos movimentos de regionalização e as formações globais, por sua vez, exigem um novo reordenamento aos Estados nacionais, impondo desafios jurídicos, administrativos e institucionais à compatibilização de demandas nacionais com as globais, em termos de direitos sociais e responsabilidades em sua garantia.

Terceiro: as políticas públicas não são construções independentes, pois somente ocorrem onde exista uma democracia no sentido moderno e pressupõem:

1. uma capacidade de planejamento, consolidada nas instituições estatais, do ponto de vista técnico, de gestão e do ponto de vista político;

2. a coexistência e a independência de poderes e vigência de direitos de cidadania; e
3. a capacidade coletiva de formulação de agendas públicas, do exercício da cidadania e de uma cultura política capaz de sustentar esse cenário.

Tendo como referência tais pressupostos, é possível apontar aspectos visíveis das políticas públicas, e em constante interação, interdependência e organicidade, que seriam o que Di Giovanni (2009) denomina de estruturas elementares das políticas públicas

1. estrutura formal, composta pelos elementos: "teoria", práticas e objetivos/resultados;
2. estrutura substantiva, composta pelos elementos: atores, interesses e regras;
3. estrutura material, composta pelos elementos: financiamento, suportes, custos;
4. estrutura simbólica, composta pelos elementos: valores, saberes e linguagens.

A partir deste enquadramento teórico, podem ser destacadas algumas tendências relacionadas à proteção social e aos direitos no Mercosul.

No plano da estrutura formal: "teoria", práticas e objetivos/resultados - não se pode negar que as políticas sociais sofreram e vêm sofrendo uma alteração na teoria e nas práticas, condicionando resultados, em função do ideário neoliberal. O empobrecimento violento da população na "década perdida", *vis a vis* com a imposição da redução dos gastos sociais, obrigou os países a implementarem políticas de combate à pobreza, alterando o conteúdo das políticas com a prática da focalização, reduzindo as garantias previdenciárias e impondo reformas incrementais nos sistemas nacionais de proteção social, em nome da redução da pobreza extrema. As teorias que se assentavam no ideal de igualdade deixam de ser o "norte" das políticas sociais. Embora no campo econômico a orientação das agências multilaterais fosse a integração dos países em blocos regionais, a proteção social mantém-se como responsabilidade de cada Estado-parte e não se ampliaram as garantias sociais para o bloco com um todo. A única situação em que se apontou uma tendência para a expansão da cidadania para além dos espaços nacionais foram as iniciativas governamentais de programas na área de fronteiras, como se verá posteriormente.

Com a crise econômica do final dos anos 2000, altera-se novamente o cenário internacional, sendo que na América Latina o impacto negativo foi sentido, mas não tanto quanto nos países mais desenvolvidos, pelo menos por enquanto. Segundo Mirza (2011), os efeitos da crise não tiveram a gravidade

das crises anteriores, o que se deve a um melhor manejo da política macroeconômica, à redução do endividamento e ao aumento das reservas internacionais. Houve um pequeno crescimento econômico entre 2000 e 2008, com o controle da inflação e a acumulação de reservas.

Mesmo assim, no plano da política social, a professora Potyara Pereira (2011) assinala que há um tensionamento no sentido da: 1. Direitização e deslegitimação do sistema de proteção construído sob a égide da igualdade. Na atualidade, a política social responde de forma muito conveniente ao mercado com reformas para excluir o número de protegidos pelo Estado; 2. Laborização da política social – a proteção assistencial é condicionada à busca e fomento à empregabilidade. Ou seja, a assistência é apenas um trampolim para o trabalho; 3. Descidadanização – o trabalho vem sendo cada vez mais dissociado da cidadania. Amplia-se o trabalho precário, sem garantias de direito. O crescimento da economia informal amplia o trabalho infantil e a exploração do trabalho de migrantes *sem documentos*.

Contrariando essa opinião, outros autores sinalizam para uma alteração positiva na área das políticas sociais, ainda que no plano discursivo. A CEPAL, no documento *A hora da Igualdade – brechas para fechar e caminhos para abrir*, de 2010, menciona taxativamente que os princípios mais estruturantes que caracterizaram os estados de bem-estar da era pós-guerra estão ganhando espaço em relação a abordagens mais individualistas, centradas no mercado. Anuncia também o declínio da focalização como princípio balizador privilegiado da assistência social. Demonstra renovada preocupação acerca da desigualdade e reconhece a limitação das lógicas familiares e de mercado para o enfrentamento da desigualdade e dos riscos. Deste modo, o Estado adquire maior peso estratégico na busca de soluções para problemas de desigualdade e bem-estar.

No plano da estrutura substantiva: composta pelos elementos – atores, interesses e regras –, ocorre um fenômeno peculiar. Há uma transformação nas formas de mobilização e participação sindicais tradicionais e dos movimentos sociais clássicos e a emergência de atores políticos de dois espectros – um voltado para fortalecer a institucionalidade do Mercosul e outro vinculado às demandas particulares e à dimensão social do bloco.

No primeiro caso, encontram-se os mecanismos que conformariam a institucionalidade política forte, o núcleo duro do bloco, como o Parlamento do Mercosul. Se até 2010, os parlamentares eram indicados pelos governos dos países do bloco, a partir de 2012, há a indicação de eleições diretas, sendo que o Brasil deverá ampliar a sua representação de 18 para 37 parlamentares (MERCOSUR, 2011). Além do Parlamento, vão se constituindo novos atores no campo técnico-administrativo, como é o caso do Instituto Social do Mercosul - ISM, criado em 2005, com sede em Assunção. Entre os objetivos do ISM, estão: contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental

no desenvolvimento do Mercosul, contribuir para a superação das assimetrias, colaborar tecnicamente com o desenho das políticas sociais regionais, sistematizar e atualizar indicadores sociais regionais, identificar e divulgar boas práticas em matéria social, promover mecanismos de cooperação horizontal e identificar fontes de financiamento (Instituto Social do Mercosur, 2011).

Outra iniciativa importante para o campo da proteção social foi a criação do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos – IPPDH, em 2009, com sede em Buenos Aires. Tem como objetivo contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito dos Estados-partes, mediante o desenho e o seguimento de políticas públicas de direitos humanos, para aconsolidação dos direitos humanos como um eixo fundamental da identidade e do desenvolvimento do Mercosul.

Estas iniciativas vão sedimentar um desenho político-institucional que não pode ser desconsiderado na construção das agendas econômicas e sociais do bloco.

No segundo caso, relativo à dimensão social do bloco, duas iniciativas são emblemáticas: o *Programa Mercosul Social e Solidário* (PMSS), criado em 2003, e o *Programa Somos Mercosul,* inaugurado em 2005. Ambos reúnem uma diversidade de movimentos e organizações sociais do campo democrático-popular, como movimentos de base, ONGs, cooperativas, sindicatos, organizações de gênero, juventude, meio ambiente, direitos humanos, entre outros.

O Programa "Somos Mercosul" situa-se como um programa de ações sociais, políticas e culturais, constituído por meio da iniciativa entre os governos e a sociedade civil organizada dos países-membro do Mercosul. Surgiu como resposta à demanda de maior participação social no processo de integração regional e, por este motivo, expressa, como objetivo central, a "promoção da cidadania no processo de integração regional, criando novos espaços para que a sociedade civil e os governos locais possam debater, formular demandas e participar dos processos decisórios" (Programa "Somos Mercosul", 2008). O programa busca desencadear ações na direção de tornar os benefícios do processo de integração acessíveis ao conjunto da população dos países-membros, fomentando a criação de uma cidadania regional como ferramenta para a integração e a transformação social.

O programa "Mercosul Social e Solidário" – PMSS – consiste em uma plataforma de ação, integrada por dezoito organizações não governamentais de âmbito nacional (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai), e aproximadamente trezentas organizações sociais de base representantes de camponeses, mulheres, jovens, povos originários, entre outros. Trabalha a dimensão social da integração regional Mercosul mediante dupla estratégia: favorecer e promover a articulação social desde as organizações de base e realizar um

trabalho conjunto com outras iniciativas que estejam voltadas a implantar e dar visibilidade aos temas sociais no Mercosul. Contudo, mesmo diante de objetivos comuns, as organizações sociais do PMSS possuem diferentes visões a respeito das políticas públicas: a primeira é marcada pela autonomia frente ao Estado e autodeterminação relacionada à prática política; – a segunda visão está vinculada à ideia de "controle social" e na formulação das agendas políticas do bloco; a terceira e última visão propõe a transformação da realidade e a construção do poder e de um novo Estado.

No plano da estrutura material: composta pelos elementos: financiamento, suportes, custos -, alguns elementos podem contribuir para pensar as tendências das políticas sociais no Mercosul.

Um aspecto importante a ressaltar é a criação do Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM). É um mecanismo que tem por finalidade aprofundar o processo de integração regional no Cone Sul, por meio da redução das assimetrias, do incentivo à competitividade e do estímulo à coesão social entre os países-membros do bloco.

Criado em dezembro de 2004, e estabelecido em junho de 2005, o fundo se destina a financiar projetos para melhorar a infraestrutura das economias menores e regiões menos desenvolvidas do Mercosul, impulsionar a produtividade econômica dos 'Estados-partes', promover o desenvolvimento social, especialmente nas zonas de fronteira, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional do bloco.

O FOCEM é composto por contribuições não reembolsáveis que totalizam US$100 milhões (cem milhões de dólares) por ano. Os aportes são feitos em quotas semestrais pelos Estados-partes do Mercosul, na proporção histórica do PIB de cada um deles. Desse modo, a Argentina é responsável por 27% (vinte e sete por cento) dos recursos; o Brasil, por 70% (setenta por cento); o Paraguai, por 1% (um por cento); e o Uruguai, por 2% (dois por cento).

Atualmente, o FOCEM financia quatro programas vinculados aos seus objetivos. O primeiro programa refere-se ao desenvolvimento e ao ajuste estrutural das economias menores e menos desenvolvidas, incluindo a melhoria dos sistemas de integração de fronteiras; o segundo programa destina-se à promoção da competitividade produtiva do Mercosul, inclusive ao incentivo de processos de reconversão produtiva e laboral que favoreçam o comércio interno do bloco; o terceiro programa serve ao desenvolvimento social, especialmente nas regiões fronteiriças; e o quarto programa busca o aperfeiçoamento da estrutura institucional do Mercosul.

Entre os projetos financiados pelo FOCEM, na área da proteção social, destacam-se a construção e a recuperação de edifícios escolares na fronteira da província de Santa Fé, Argentina; Implantação da biblioteca e do Instituto

Mercosul de Estudos Avançados da UNILA, Obras de Engenharia do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã e São Borja, no Brasil; Mercosul – Habitat de Promoção Social, Fortalecimento de Capital Humano e Social em assentamentos em condições de Pobreza em San Lorenzo, Ciudad del Este e Coronel Oviedo, Mercosur ROGA – programa de combate à pobreza e acesso à saúde, alimentação e educação de regiões empobrecidas e de fronteiras, Programa de Apoio Integral a Microempresas, Laboratório para controle de alimentos (prevenção do patrimônio pecuário do Paraguai e proteção da saúde pública, animal e ambiental), promoção de acesso à água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza e extrema pobreza em Yporã, construção e melhoramento de sistema de esgoto e água potável em comunidades indígenas e rurais no Paraguai; fortalecimento de comunidades locais com projetos de economia social de fronteiras, intervenções múltiplas em assentamentos colocados em territórios de fronteira com situação de extrema pobreza e emergência sanitária, ambiental e habitacional nas cidades de Paysandu, Artigas, Colónia e Rocha, no Uruguai (MERCOSUL, 2011).

No plano da estrutura simbólica: composta pelos elementos: valores, saberes e linguagens – as intervenções públicas no campo social, nos Estados-parte, mantêm comportamentos corporativos, sendo também que as práticas do clientelismo e do patrimonialismo são comuns, conforme se identificou em regiões de fronteiras (AGUSTINI, 2009; NOGUEIRA, AGUSTINI, 2010).

Outro aspecto que impacta negativamente nos programas nacionais desenvolvidos nas áreas de fronteiras é o tipo de institucionalidade da área social, com um delineamento pró-mercado ou então com pouca solidez institucional, permeada pelos particularismos de interesses e ausência de quadros técnicos competentes e necessários para implementar políticas públicas. Devido a esse fato, há, conforme estudos recentes, um hiato entre as determinações legais e programáticas e o que é realmente implementado (PREUSS, 2011; NOGUEIRA, 2010; AGUSTINI, 2009). Ou seja, não se encontra uma política social caracterizada pela existência de uma estratégia de longo prazo, da continuidade dos atores, da existência de espaços de coordenação, do desenvolvimento da capacidade técnica, de mecanismos de coleta e análise de informações e participação dos atores sociais.

Fenômenos e processos sinalizadores da desnacionalização e uma nova perspectiva de cidadania na esfera de proteção e garantia de direitos

No espaço geopolítico das fronteiras internacionais, seja linha, área ou faixa de fronteira, e sobretudo nas denominadas cidades-gêmeas, o questionamento sobre cidadania e direitos sociais é ampliado por duas razões – são regiões usualmente distantes dos circuitos nacionais e espelham as similitudes,

as simetrias/assimetrias e as contradições entre os países. Simultaneamente a este fenômeno, e talvez provocado por ele, além de intensificado devido às pretensas abolições fronteiriças e aos processos migratórios, o debate sobre os direitos volta à cena, envolvendo tradicionais e novos atores políticos que se localizam tanto em espaços nacionalizados como globalizados.

As fronteiras se desenham como espaços territoriais onde se aguçam as distinções quanto ao atendimento às demandas derivadas das condições existenciais básicas e exacerbam a evidência dos limites dos direitos pensados na ordem jurídico-administrativa dos Estados nacionais. Por esta razão, as demandas socioassistenciais e a impossibilidade de resolução nos espaços nacionais, e face à possibilidade de resolução do outro lado da fronteira, tensionam os limites nacionais e fortalecem as lutas políticas para a ampliação da cidadania social para além do limite legal.

Os direitos sociais, ao longo da linha da fronteira, embora sob a ordem jurídica do mesmo Estado, apresentam patamares distintos de garantia e abrangência, revelando a natureza, o papel e a função estatal em cada espaço peculiar, levando a distintos padrões de cidadania quando se refere à igualdade de direitos, especialmente os sociopolíticos. Os fatores que levam a esta distinção são relacionados às formas históricas de ocupação territorial e questões geopolíticas vinculadas a alianças entre os países e políticas nacionais implementadas em épocas anteriores.

No plano jurídico-administrativo

Neste plano, considera-se o Decreto n° 5.105, de 14 de junho de 2004, no qual os governos brasileiro e uruguaio formalizam o Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho, Previdência Social e concessão de documento especial a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios, residentes em dezoito localidades fronteiriças. Posteriormente, foi ampliado através de um ajuste complementar ao acordo para a prestação de serviços de saúde, firmado no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 933/2009 e promulgado pelo Decreto nº 7239/2010. Tal acordo torna a sua região de abrangência uma faixa onde não existe a cidadania brasileira ou uruguaia, mas uma cidadania regionalizada em termos de garantia de direitos sociais (2004).

O acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, celebrado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005, estabelece o direito dos residentes em cidades localizadas na fronteira a uma carteira de trânsito vicinal fronteiriço, com a qual poderão trabalhar no país vizinho, com direitos trabalhistas e previdenciários.

Terão ainda direito ao ensino público e aos serviços públicos de saúde "em condições de gratuidade e reciprocidade" (2005).

O Pacto pela Saúde, formalizado através da Portaria nº 2.607, de 10 de dezembro de 2004, é um conjunto de reformas institucionais pactuado entre as três esferas de gestão (União, estados e municípios) do Sistema Único de Saúde, com o objetivo de promover inovações nos processos e instrumentos de gestão. Define regiões de saúde, as quais podem ser constituídas por municípios de mais de um país, desde que situados em regiões de fronteiras. Essa é a primeira indicação que considera a fronteira como uma continuidade territorial nas fronteiras para além do limite nacional.

O Programa Sistema Integrado de Saúde – SIS Fronteiras, Instituído pela Portaria GM 1.120/05, é um projeto do Ministério da Saúde do Brasil, concebido para promover a integração de ações e serviços de saúde na região de fronteira e contribuir para a organização e o fortalecimento dos sistemas locais de saúde nos municípios fronteiriços. O Projeto pretende estimular o planejamento e a implantação de ações e acordos bilaterais ou multilaterais entre os países que compartilham fronteiras entre si, por intermédio de um diagnóstico homogêneo da situação de saúde para além dos limites da fronteira geopolítica brasileira.

No plano dos atores políticos

Destacam-se os gestores locais de saúde – o papel desempenhado por alguns gestores locais de saúde vem favorecendo a expansão da cidadania, processo este que pode ser analisado a partir de dois ângulos. O primeiro, quando pressionado pela exigência de resolução de problemas fitossanitários, impulsiona ações à revelia dos ordenamentos jurídicos nacionais, como, por exemplo, o trânsito de ambulâncias entre os países, as campanhas de vacinação realizadas coletivamente entre os países, os acordos informais entre gestores para suprir o atendimento, como ocorreu e ocorre em Santana do Livramento-BR/Rivera-UY. Nestes casos, são estabelecidos acordos formais entre gestores, mesmo sem respaldo legal para atendimento de alta e média complexidade. O mesmo se verificou em Santa Vitória do Palmar-BR, com a contratação de médicos uruguaios (proibido por lei no Brasil sem o devido reconhecimento e validação do diploma e da matrícula nos órgãos de fiscalização profissional) para suprir a ausência destes profissionais devido às greves ou inexistência. Tal situação foi a cunha para a regulação do trânsito de profissionais interfronteiras no Uruguai, através do Ajuste Complementar ao acordo anteriormente mencionado. O segundo ângulo é uma perspectiva ampliada de cidadania, reconhecendo aos não nacionais os mesmos direitos dos brasileiros aos bens e serviços de saúde, derivado do reconhecimento

do direito universal à saúde e de uma igualdade intrínseca entre os homens. Essa posição foi encontrada de forma preponderante entre os gestores da fronteira uruguaia.

Outros atores políticos têm sido os profissionais da área da saúde – especialmente enfermeiros e assistentes sociais – com uma visão de cidadania ampliada e que, frente à reticência dos gestores em atender aos não nacionais, ou atender unicamente os casos de urgência e emergência, enviam os casos para o Ministério Público que, usualmente, os obriga ao atendimento integral com base nos princípios constitucionais da universalidade e integralidade do sistema de saúde brasileiro.

Conclusão

A constituição do Mercosul trouxe consequências sociopolíticas e jurídicas significativas, pois embora tenha sido originariamente decorrente de ordenamentos econômicos, viabilizou impactos relevantes na área social. Vem sedimentando um desenho político institucional possibilitando novas agendas que buscam reduzir as assimetrias entre os países, incrementando a participação de novos atores políticos e promovendo mecanismos de cooperação horizontal. Reconhece-se que a frágil institucionalidade das políticas de proteção social, decorrentes das formas de ocupação territorial e acordos entre elites e frações de elites, é ainda um obstáculo à igualdade social efetiva entre a população dos países integrantes do bloco.

Destaca-se ainda que, em decorrência destes fenômenos, a interação habitual, nos diversos planos da vida cotidiana, altera a percepção dos residentes em duas dimensões relacionadas à categorização da cidadania. Enquanto na fronteira com o Uruguai se diluem os limites entre os países, instituindo-se, no plano simbólico, um espaço comum que é designado simplesmente como fronteira, onde todos são cidadãos da fronteira, em contrapartida, no limite com o Paraguai, a percepção é frontalmente diversa, com a marca da igualdade/diferença, principalmente devido às assimetrias econômicas e sociais severas, gerando uma posição de confronto. No caso da fronteira Argentina-Brasil, mantém-se a marca da igualdade/diferença, embora se identifique maior simetria socioeconômica. Nestes casos, a linha de fronteira volta a ser demarcatória dos limites territoriais e, consequentemente, da marca de cidadania nacional.

Pode-se afirmar que, ao serem espaços territoriais onde coexistem a confluência das distinções quanto ao atendimento às condições existenciais básicas e à evidência dos limites dos direitos pensados em relação aos Estados nacionais, as fronteiras estudadas têm se constituído em focos de lutas políticas para a ampliação da cidadania. As experiências de integração a partir das

iniciativas dos atores políticos, ainda que incipientes, têm servido como estímulo para que outros municípios fronteiriços desenvolvam ações semelhantes.

A proteção social e a garantia dos direitos sociais, em que pesem as conquistas até hoje, são as únicas garantias na direção de uma sociedade mais justa e igualitária, nos âmbitos local, regional, nacional e internacional.

Referências

AGUSTINI. J. **A descentralização da política nacional de saúde e sua institucionalidade nos sistemas municipais na linha da fronteira Mercosul**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em: 20 setembro 2011.

______. ______. **Lei 907, de 21 de novembro de 2003**. Prevê a igualdade de direitos entre brasileiros e uruguaios. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/casacivil/>. Acesso em: 27 junho 2005.

______. ______. **Decreto n. 5.105, de 14 de junho de 2004**. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 21 de agosto de 2002. Acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_402_5639.htm> . Acesso em: julho 2006.

______. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira**. Brasília: MI/IICA, 2005. Disponível em <http://www.igeo.ufrj.br>. Acesso em: 09 maio 2006.

______. ______. **Programa de desenvolvimento de faixa de fronteira**. 2005.

______. Ministério da Saúde. **Programa Sis Fronteiras**. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/area.cfm?id_area=1228>. Acesso em: 13 de março de 2006.

______. ______. **Pacto pela saúde**. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/area.cfm?id_area=1021>. Acesso em: 22 maio 2008.

______. Câmara dos Deputados. **Decreto n.7.239, de 26 de Julho de 2010**. Promulga o Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saú-de, firmado no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008. Disponível em:

<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7239-26-julho-2010-607424-publicacaooriginal-128371-pe.html>. Acesso em: jul. de 2012.

______. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 7.496, de 8 de Junho de 2011**. Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7496-8-junho-2011-610751-publicacaooriginal-132772-pe.html>. Acesso em: 19 setembro 2011.

CEPAL. **A hora da igualdade**: brechas por fechar e caminhos para abrir. CEPAL. Brasília, 2010.

DI GIOVANNI, Geraldo. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2009.

DI PIETRO, PAOLO, Luis José. **La dimension social del Mercosur**: recorrido institucional y perspectivas. Disponível em: <http://www.opalc.org/images/INRE/mercosur%20social.pdf>. Acesso em: 26 julho 2007.

DRAIBE, Sonia. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. Rio de Janeiro. 2006. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.23, Sup. 2, p.174-183, 2007.

MERCOSUL. Fundo para convergência estrutural do Mercosul. Disponível em: <http//mercosur.int/focem/>. Acesso em: 20 de setembro de 2011.

MERCOSUR Social e solidário. Disponível em: <http://mercosursocialsolidaricessoo.org/index.php?option=com_content&task=view&id=122&Itemid=98>. Acesso em: 10 de agosto 2011.

MERCOSUR. **Parlamento del Mercosur**. Disponível em: <htttp//www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em: 10 setembro 2011.

MERCOSUR. **Somos Mercosur**. Disponível em: <http://www.somosmercosur.org/>. Acesso em: 20 setembro 2011.

MIRZA, Christian A. **O trabalho no século XXI e as particularidades no Mercosul.** In: SIMPÓSIO: SAÚDE DO TRABALHADOR E PROTEÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL, 2. Porto Alegre, 20 e 21 de junho de 2011.

NOGUEIRA, Vera M. Ribeiro; AGUSTINI, Josiane. A descentralização da política nacional de saúde nos sistemas municipais na linha da fronteira MERCOSUL. **Serviço Social e Sociedade**, 102. São Paulo, abril/junho, 2010.

______.; DAL PRÁ, Keli R.. MERCOSUL: expressões das desigualdades em saúde na linha da fronteira. **Ser Social** (UnB), v. 1, 2006.

PEREIRA, P. A. P.; Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In: Seminário de Política Social do MERCOSUL, 3, Pelotas 2011. **Anais...** Pelotas: EDUCAT, 2011.

PREUSS. Lislei T. **O pacto pela saúde nas cidades gêmeas da fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina e o Uruguai**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2011.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 5.ed. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

SILVA, Maria Geusina da. **O local e o global na atenção às necessidades de saúde dos brasiguaios**: análise da intervenção profissional do assistente social em Foz do Iguaçu. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

A agenda do trabalho decente no contexto do Mercosul

Lenir Aparecida Mainardes da Silva; Silvana Souza Neto Mandalozzo

Introdução

O presente texto aborda questões do trabalho decente no Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), de forma interdisciplinar, enfocando o viés social e também jurídico. Para tanto, houve a divisão em quatro partes, a saber: a. A discussão do trabalho no processo de integração regional do Mercosul; b. A Agenda do Trabalho Decente conforme a OIT; c. A incorporação da Agenda do Trabalho Decente nos países do Mercosul e d. O trabalho decente no Brasil.

A categoria "trabalho" se desenvolve mundialmente e, portanto, também nos países integrantes da organização ora analisada. Para o desenvolvimento deste trabalho deve ser integrada a questão da decência, importante em qualquer situação, tanto que apregoada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A OIT preocupa-se com a questão de forma pormenorizada desde 1998, quando aprovou a Declaração sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento.

O Brasil, seguindo esta tendência mundial, adotou a preocupação e vem atuando de forma positiva para a existência de trabalho decente, com medidas práticas, as quais serão analisadas. Tem-se que um dos grandes avanços ocorridos foi a participação da sociedade civil organizada nas questões sociais da organização, com medidas concretas.

Logo, o estudo apresenta um viés de modernidade, com a adequação do trabalho à decência, não se podendo deixar de lado o resgate de alguns acontecimentos históricos que levaram a esta preocupação.

A pretensão não é o esgotamento do assunto, mas traçar os elementos fundamentais que levam à compreensão do "trabalho decente" a ser desenvolvido no Mercosul.

A discussão do trabalho no processo de integração regional do Mercosul

O homem sempre esteve envolvido com o trabalho, afinal, é dele que retira os meios para sobrevivência. Esse trabalho foi ganhando novos contornos, chegando-se à época da Revolução Industrial, quando houve a

preponderância factual em que o homem coloca à disposição a sua mão de obra, e com isso aufere a contraprestação respectiva.

Na atualidade, o trabalho é um elemento de suma importância no mundo capitalista, é essencial à produção e hoje encontra campo profícuo na prestação de serviços.

O trabalho humano se desenvolve em todos os países integrantes do Mercosul. Estes países, relembrando, são Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, além do Chile e Bolívia, sendo que estes dois últimos ressalvaram que não participariam da união aduaneira (SÜSSEKIND, 2000, p.436). A Colômbia, o Equador e a República do Peru entraram também na organização com a mesma condição de Estados associados, tal como o Chile e Bolívia (BARROS, 2011, p.53). A Venezuela incorporada recentemente ao Mercosul.

A constitucionalização do Direito do Trabalho e da Seguridade Social "é uma das pedras angulares da ordem constitucional dos países do Mercosul". Estes ramos do direito encontram-se inseridos dentro dos direitos sociais. Estes "são direitos de proteção que para serem eficazes necessitam de maior grau de regulamentação, especificação ou precisão e atividade do Estado" (BARROS, 2011, p.130 e 131).

Os quatro países membros fundadores do Mercosul possuem normas de proteção ao trabalho inseridas constitucionalmente, o que demonstra a proteção especial a esse tipo de atividade.

Mas essa proteção constitucional ao trabalho, por si só, não assegura nenhuma igualdade ou harmonização, como exposto a seguir:

> Os modelos de Constituição dos países-membros são, por assim dizer, fechados, não prevendo o advento do direito supranacional, elaborado por fontes que deles receberam competência normativa. O direito comunitário, resultado do exercício dessa competência normativa, não lhes é hierarquicamente superior. Nasce, porém, para conviver no mesmo nível, razão pela qual há de se passar pela adaptação da Constituição Federal. (BARROS, 2011, p.174).

A questão sobre o trabalho não foi deixada de lado por este organismo internacional. Foi criado o Subgrupo de Trabalho nº 11, denominado de Assuntos Laborais, através da Resolução MERCOSUL/GMC nº 11/91. Posteriormente, houve a alteração da nomenclatura para Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social, através da Resolução MERCOSUL/GMC nº 11/91. Este Subgrupo foi subdividido em oito comissões de trabalho – Relações Individuais de Trabalho, Relações Coletivas de Trabalho, Emprego, Formação Profissional, Saúde e Segurança do Trabalho, Seguridade Social, Setores Específicos e Princípios (SÜSSEKIND, 2000, p.437 e 438).

Neste tópico, interessante foi a proposta do então Ministro do Trabalho do Brasil, em 10 de dezembro de 1991, para que este subgrupo tivesse a composição tripartite, ou seja, composta de representantes governamentais, de trabalhadores e empregadores (BARROS, 2011, p.51). Essa composição, quando envolve aspectos trabalhistas, mostra-se oportuna, pois colhe a opinião dos atores sociais envolvidos na temática.

O subgrupo de trabalho foi renumerado, passando a ser identificado pelo n°10, estando a finalidade bem delineada, como se verifica:

> **SubGrupo de Trabalho nº 10 - SGT 10**
> O SGT 10 é de integração tripartite e debate aspectos relativos às políticas de emprego, legislações trabalhistas e aplicação das convenções da OIT no Mercosul. Faz levantamentos, através do Observatório do Mercado de Trabalho, a evolução do mercado de trabalho no Mercosul. Faz pesquisas sobre a situação dos trabalhadores migrantes e fronteiriços no Mercosul. Promove ações sobre qualificação e formação profissional, bem como sobre saúde, segurança no trabalho, inspeção do trabalho e seguridade social.[1]

Cada país possui as suas características, regulamentando a categoria do trabalho. O ideal seria que todos os países membros possuíssem a mesma regulamentação trabalhista e previdenciária, o que permitiria a efetiva livre circulação de trabalhadores.

Os países membros do Mercosul possuem uma estrutura jurídica que, aliando-se à soberania interna, encontra dificuldade para a harmonização da legislação trabalhista. Tais empecilhos são bem encontrados na doutrina:

> Harmonização do Direito social-trabalhista – As dificuldades para harmonizar os sistemas jurídicos no campo social-trabalhista, seja no que tange às relações individuais e coletivas do trabalho, seja no âmbito da solução dos litígios trabalhistas ou, ainda, no concernente à previdência social, decorrem tanto da diversidade dos correspondentes sistemas jurídicos, quando da ainda inadmissível tese da adoção de diretrizes e normas regulamentares por órgãos interestatais regionais com a conseqüente limitação do poder de legislar dos Estados-membros da entidade. (SÜSSEKIND, 2000, p.439).

A importância da harmonização da legislação trabalhista que envolve o contrato de trabalho é um dos assuntos abordados por especialistas, como se verifica:

---

[1] Comissão Sociolaboral e SGT-10. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/rel_internacionais/comissao_sociolaboral.asp>. Acesso em: 02 set. 2011.

> A visão do Direito do Trabalho favorece a integração ou tem grande contribuição para dar, porque o contrato de trabalho não é observado como um contrato comum, com duas partes contratantes, pessoas físicas e jurídicas, mas é normal o juslaboralista ter em mente a composição político-econômica que está por trás daquele simples contrato laboral, e isso ocorre dentro de cada Estado, concluindo-se que ocorrerá também dentro da região a ser integrada. (HUSEK, 1998, p.143).

Uma das primeiras soluções para a harmonização das legislações trabalhistas dos quatro países membros fundadores do Mercosul foi a estratégia de ratificação das mesmas Convenções da OIT, como se verifica:

> No caso da estratégia mais estritamente trabalhista, ela privilegiou a ratificação pelos quatro países do bloco regional de um pacote de convenções mais importantes da OIT e a elaboração de uma Carta Social ou de Direitos Fundamentais do Mercosul, visando a estabelecer um "mínimo inderrogável a partir do qual se promova a equiparação na base das melhores condições e direitos sociais existentes. (VIGEVANI, 1998, p.118).

No Mercosul, houve a intenção de ratificação de trinta e quatro convenções da OIT, previamente selecionadas. Mas isso não foi possível, pois somente onze delas tinham sido ratificadas pelos quatro países fundadores da organização (SÜSSEKIND, 2000, p.41).

Atualmente, são as seguintes convenções ratificadas pelos quatro países membros originários da organização:

> - Convenção n. 11 - Sobre o Direito de Associação (Agricultura) – 1921;
> - Convenção n. 14 - Sobre o Descanso Semanal (Indústria) – 1921;
> - Convenção n. 26 - Sobre os métodos para Fixação do Salário Mínimo – 1928;
> - Convenção n. 29 - Trabalho forçado – 1930;
> - Convenção n. 81 - Sobre a Inspeção do Trabalho – 1947;
> - Convenção n. 95 - Sobre a Proteção do Salário – 1949
> - Convenção n. 98 - Sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva – 1949;
> - Convenção n. 100 - Sobre a Igualdade de Remuneração – 1951;
> - Convenção n. 105 - Sobre a Abolição do Trabalho Forçado – 1957;
> - Convenção n. 111 - Sobre a Discriminação (Emprego e Ocupação) – 1958;
> - Convenção n. 115 - Proteção contra radiação – 1960;
> - Convenção n. 138 - Idade mínima -1973;
> - Convenção n. 159 - Sobre a Readaptação Profissional e o Emprego (Pessoas Inválidas) - 1983;
> - Convenção n. 182 - Piores formas de trabalho infantil – 1999. (BARROS, 2011, p.71 e 72)

A ratificação das mesmas Convenções da OIT não é processo simples, pois cada país se submete a normas internas de seu ordenamento jurídico. Enfim, é um processo que demanda tempo e análise complexa pelos órgãos competentes. No Brasil, o ato de ratificação é complexo ante os termos dos artigos 49, I e 84, VIII, da Constituição da República.

Os movimentos sindicais também tiveram um papel decisivo nas questões trabalhistas do Mercosul. Até 1992, permaneceram em atitude defensiva. Mas a partir do ano citado e do posterior, especialmente com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) do Brasil, houve um esforço para a participação nas questões de integração regional. As centrais dos quatro países fundadores passam a participar de Subgrupos e empreendem atividade de "discussão com os órgãos públicos participantes do processo negociador e com diversas entidades empresariais" (VIGEVANI, 1998, p.77).

Cita-se que no ordenamento jurídico brasileiro, as centrais sindicais passaram a integrar o sistema confederativo e com isso ganharam força e existência jurídica plenamente reconhecida, como se verifica pelo artigo 590, II, "b", da CLT, com a introdução efetuada pela Lei 11.648 de 30 de março de 2008. Com esta inclusão, as centrais sindicais passaram a ter direito à parcela da contribuição sindical obrigatória paga pelos empregados anualmente.

As outras entidades sindicais, como confederações, federações e sindicatos até poderiam se internacionalizar, e assim ganhar força para a negociação de direitos junto aos países membros. Ocorre que, com os fenômenos de flexibilização dos direitos trabalhistas, terceirização e globalização dentre outros, estes movimentos encontram-se enfraquecidos e perdem o poder de atuação em nível maior, mantendo a sua influência via de regra, nas bases municipais ou estaduais.

Em 1986, houve a criação da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), extraindo-se o seguinte quanto a sua fundação:

> Participaram da sua fundação a COB boliviana, o Movimento Intersindical de Trabalhadores (MIT) paraguaio (que mais tarde mudou de nome para CUT), o Comando Nacional dos Trabalhadores (CNT) e a Central Democrática de Trabajadores (CDT) chilenos (que posteriormente se fundiram na CUT), A CGT argentina, o PIT-CNT uruguaio e a CUT e CGT brasileiras. (VIGEVANI, 1998, p.109).

Essa Coordenadoria atua ativamente no Mercosul. Cronologicamente, em dezembro de 1991, sugeriu a criação de um subgrupo de emprego e relações de trabalho, originando esta divisão até hoje vigente. Em dezembro de 1992, alertou para impactos econômicos e sociais, denunciando a falta de importância para a negociação de questões trabalhistas, reivindicando a adoção de uma Carta dos Direitos Fundamentais para o Mercosul. Em dezembro de 1994,

elaborou documento com propostas sobre o trabalho, social, econômica, produtiva e estrutura institucional da organização, defendendo a criação de um fórum de representação da sociedade civil. Em junho de 1996, foi criado o Fórum Consultivo Econômico Social do Mercosul (FCES), com a participação ativa da Coordenadoria, sendo que este fórum detém direito de iniciativa ao Grupo de Mercado Comum (GMC).[2]

Denota-se que a preocupação com o aspecto social no Mercosul sempre existiu e, para tanto, um dos aspectos mais importantes é a questão de um patamar mínimo de direitos enquadráveis na área do trabalho humano.

Em 1997, a CCSCS apresentou a proposição de criar um observatório do corpo técnico de gestão do mercado tripartite. Para os anos de 2002 e 2003, a Coordenadoria passa a atuar em dois níveis, um deles com coordenação setorial, monitorando políticas públicas e empresas multinacionais, a fim de alcançar efeitos supranacionais de acordos coletivos. O outro nível com coordenação intersetorial, criando Comitê de Desenvolvimento Produtivo, formado pelos setores de agronegócio, indústria e infraestrutura, com a intenção de desenvolver produtos para a região.

Segundo se extrai do último *site* citado da CCSCS, as seguintes entidades estão relacionadas como sindicatos centrais: CGT Argentina, CTA Argentina, UGT Brasil, CUT Brasil, Força Sindical Brasil, CAT Chile, CUT Chile, CNT Paraguai, Paraguai CUT, CUT para o Paraguai, PIT-CNT do Uruguai, CGTB – Brasil e CTB – Brasil.

Um avanço na área social foi a Declaração Sociolaboral do Mercosul, assinada em 10 de dezembro de 1998. Os Estados membros afirmam por esta Declaração que estão comprometidos com as declarações, pactos, protocolos e outros tratados que integram o patrimônio jurídico da humanidade. Mesmo não possuindo a forma de um protocolo, por se tratar de ato solene, aceito pelos presidentes dos Estados, geram efeitos importantes:

> (i) inspira interpretações, normas e políticas públicas e permite fundamentar demandas e sentenças; (ii) em alguns países poderá ser elevada à categoria de princípio constitucional, por dizer respeito a direitos fundamentais da pessoa humana; (iii) comprometeria os governos signatários a pelo menos não atuarem contra o que proclamaram; e (iv) contribui para hierarquizar o trabalho no marco de processos de integração regional marcadamente economicistas, como foi o do Mercosul. (URIARTE, 1997, p.63 apud BARROS, 2011, p.57).

[2] COORDINADORA DE CENTRALES SINDICALES DEL CONO SUR. Disponível em: <http://www.ccscs.org/>. Acesso em: 04 set. 2011.

Esta Declaração foi pactuada pelos quatro Estados partes que instituíram o Mercosul[3]. Embora nada trata de forma específica sobre o trabalho decente, abordou diversos temas interligados a este, como não discriminação, promoção de igualdade, trabalhadores migrantes e fronteiriços, eliminação do trabalho forçado, trabalho infantil e de menores, direitos dos empregadores, liberdade de associação, liberdade sindical, negociação coletiva, greve, diálogo social, fomento social, proteção dos desempregados, formação profissional e desenvolvimento de recursos humanos, saúde e segurança no trabalho, inspeção do trabalho e seguridade social.

O artigo 21 da Declaração dispôs sobre reunião anual para avaliar as questões nos seguintes termos: "A Comissão Sociolaboral Regional deverá reunir-se ao menos uma vez ao ano para analisar as memórias oferecidas pelos Estados partes e preparar relatório a ser elevado ao Grupo Mercado Comum". Isso demonstra a intenção dos Estados quanto à melhoria das condições sociais e de trabalho. Sobre esta Comissão, as atribuições encontram-se bem definidas:

> **Comissão Sócio-Laboral – CSL**
> Órgão tripartite, integrado por representantes governamentais, dos trabalhadores e das empresas. Apóia os trabalhos do GMC, com caráter promocional e não sancionador, cujo objetivo de fomentar e acompanhar a aplicação da Declaração Sociolaboral do Mercosul.[4]

Esta Comissão teve sua 19ª reunião na cidade de Buenos Aires, em 2006, com a presença da delegação dos países do Brasil, Argentina, Uruguai e Venezuela, segundo o *site* consultado[5]. Pelo que se depreende da Ata analisada (assinada em 23 de junho de 2006), constante no *site* citado, três questões foram analisadas, a da própria Comissão, memória da liberdade sindical e de associação, memória de diálogo social e Resolução 59/2001, do Grupo Mercado Comum (GMC).

Esta Comissão tem o apoio da OIT, que colabora inclusive fornecendo suporte para que o Estado membro elabore as memórias sobre determinado assunto.

---

[3] DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/forumCorteSupremaNorma/forumCorteSupremaNorma_AP_75320.pdf.>. Acesso em: 02 set. 2011.

[4] Comissão Sociolaboral. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/rel_internacionais/comissao_sociolaboral.asp>. Acesso em: 02 set. 2011.

[5] MERCOSUR/GMC/CSL/Acta 1/06 - **XIX REUNIÓN DE LA COMISIÓN SOCIOLABORAL DEL MERCOSUR.** Disponível em: <http://www3.mte.gov.br/rel_internacionais/ActaCSLFINAL23_06_2006.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2012.

A colaboração da OIT, organizada mundialmente com um organismo regionalizado, demonstra a importância do amadurecimento de questões sócio-trabalhistas para que sejam tratadas de forma similar.

A sociedade civil organizada também tem a sua participação no Mercosul. Em 2004, foi fundado o Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos no Mercosul, que tem como objetivo "incidir nas políticas públicas de direitos humanos nos países do bloco. Para cumprir com esse propósito, capacita e promove a participação da sociedade civil nos âmbitos institucionais do Mercosul".[6]

Atualmente, este observatório referenciado no parágrafo imediatamente anterior é composto de doze organizações: Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS), o Serviço Argentino de Direitos Humanos (SADH) e o Centro de Direitos Humanos e Ambiente (CEDHA), da Argentina; o Instituto Sou da Paz, Themis-Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero e Conectas Direitos Humanos, do Brasil; o Instituto Paraguaio de Direitos Humanos (IPDH), Comissão de Igrejas para Ajuda de Emergência (CIPAE) e Raízes para o Fortalecimento e o Desenvolvimento, do Paraguai; o Serviço Paz e Justiça (SERPAJ), o Instituto Solidariedade e Desenvolvimento (ISODE) e o Instituto de Estudos Legais e Sociais do Uruguai (IELSUR), pelo Uruguai.

O observatório tem participação com medidas práticas, acompanhando o caminho da agenda do Mercosul, participando de reuniões, realizando seminários e eventos de direitos humanos e capacitação.

O Decreto 6.594, de 06 de outubro de 2008, instituiu no âmbito do Poder Executivo brasileiro (Secretaria-Geral da Presidência da República e Ministério das Relações Exteriores), o Programa Mercosul Social e Participativo, com o objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas. As finalidades estão definidas no artigo 2º:

> Art. 2º O Programa Mercosul Social e Participativo tem as seguintes finalidades:
> I - divulgar as políticas, prioridades, propostas em negociação e outras iniciativas do Governo brasileiro relacionadas ao MERCOSUL;
> II - fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolvam aspectos relacionados ao MERCOSUL;
> III - encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do MERCOSUL.

[6] OBSERVATÓRIO. Disponível em: <http://www.observatoriomercosur.org.uy/pr/observatorio.php>. Acesso em: 24 jun. 2012.

Participam deste Programa os órgãos e entidades da administração pública federal e as organizações da sociedade civil convidadas. Esta participação demonstra um entrelaçamento efetivo entre o setor público e a sociedade civil. Para a efetivação, podem ser requisitados servidores dos órgãos e entidades da administração pública federal e ainda há a previsão de orçamento na forma definida no Decreto. Nas reuniões do conselho, participam vários segmentos da sociedade, englobando representantes dos trabalhadores e empregadores, atores sociais integrantes do mundo do trabalho, como se verifica:

> Participam das reuniões do Conselho representantes de centrais sindicais, confederações da agricultura familiar, pastorais sociais, movimento negro, cooperativas, organizações de pequenos e médios empresários e de entidades que tratam de economia solidária, direitos humanos, mulheres, juventude, meio ambiente, saúde, educação, cultura, e direitos das pessoas com deficiência, entre outros.[7]

Em 17 de dezembro de 2010, foi assinada a Declaração Especial dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados sobre Migrações. Tal documento reveste-se de importância no campo laboral, pois permite o tratamento igualitário do trabalhador que presta serviço em outro país da organização. A preocupação com o assunto é demonstrada a seguir:

> Nesse sentido, ratificaram a necessidade de garantir o respeito e a promoção dos Direitos Humanos dos migrantes e de suas famílias, independentemente de sua nacionalidade, condição migratória, origem étnica, gênero, idade ou qualquer outra consideração discriminatória. Finalmente, reiteraram a importância de avançar gradualmente em direção à conformação de um espaço regional de livre circulação de pessoas seguro, respeitando a legislação interna do Estado receptor e em concordância com o pleno exercício dos direitos dos migrantes, como um dos pilares fundamentais do processo de integração. Isso contribuirá ativamente para a integração plena dos migrantes nos países de destino, a igualdade nas condições de acesso à educação, saúde e trabalho, bem como o desenvolvimento integral dos países de origem dos fluxos migratórios.[8]

Alguns apregoam que a existência de um tribunal supranacional asseguraria o cumprimento dos preceitos trabalhistas de forma igualitária nos Estados membros do Mercosul. A princípio, não há previsão de um tribunal

---

7 MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/mercosul-social-e-participativo>. Acesso em: 05 set. 2011.

8 Declaração Especial dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados sobre Migrações. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/comunicados/2010/declaracao-especial-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-sobre-migracoes>. Acesso em: 05 set. 2011.

nestes moldes, e mesmo que houvesse, isso não asseguraria o pleno cumprimento igualitário das normas trabalhistas. Sobre o assunto, estudiosos já se manifestaram, como se verifica:

> A maioria dos estudiosos de prestígio tem sugerido para o Mercosul um sistema semelhante ao europeu, que lhe permitiria, com os atributos de uma organização comunitária, na esfera internacional, não depender dos órgãos judiciais internos dos Estados-Partes, bem como a criação de sua própria jurisprudência. A criação de um órgão, nos moldes do Tribunal de Justiça europeu, é a proposta apresentada pelos doutrinadores. (MAGALHÃES, 2000, p. 60).

Como analisado, avanços na área social estão ocorrendo. No campo específico do trabalho, "apesar do tempo decorrido, ainda não permite prognósticos seguros, de certo modo, os prognósticos se mostram imprudentes sob o ponto de vista científico" (BARROS, 2011, p.169).

A Agenda do Trabalho Decente conforme a OIT

A Constituição da OIT contém em seu preâmbulo dispositivos que expressam a finalidade da Organização criada em 1919:

> Considerando que a paz para ser universal e duradoura deve assentar sobre a justiça social;
> Considerando que existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universais, e considerando que é urgente melhorar essas condições no que se refere, por exemplo, à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão-de-obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições de existência convenientes, à proteção dos trabalhadores contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho, à proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos interesses dos trabalhadores empregados no estrangeiro, à afirmação do princípio "para igual trabalho, mesmo salário", à afirmação do princípio de liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico, e outras medidas análogas;
> Considerando que a não adoção por qualquer nação de um regime de trabalho realmente humano cria obstáculos aos esforços das outras nações desejosas de melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus próprios territórios.[9]

[9] CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) E SEUS ANEXOS. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf>. Acesso em: 02 set. 2011.

Vislumbra-se neste preâmbulo a preocupação com o mundo do trabalho, a pessoa trabalhadora é possuidora de direitos básicos para sobrevivência não só em época produtiva, mas também para época posterior.

A OIT, com os propósitos mencionados, é detentora de ampla estrutura para dar suporte às suas finalidades. A função normativa, com as Convenções e Recomendações, abrangem uma gama muito ampla de assuntos. Não bastaria a aprovação e ratificação das Convenções para que as normas tivessem efetividade.

O Brasil é um dos membros fundadores da OIT, dentre os vinte e nove, signatários do Tratado de Versalhes, assinado em 1919, sendo que esta qualidade decorria automaticamente da integração à Sociedade das Nações (SÜSSEKIND, 2000, p.130).

Em 1926, foi criada a Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações, como se denota:

> Criado em 1926 pelo Conselho de Administração em virtude de resolução da Conferência Internacional do Trabalho, a Comissão de Peritos é composta de vinte juristas independentes de altíssimo nível, tais como juízes ou ex-juízes da Corte Internacional de Justiça, juízes de Tribunal Superior ou professores eminentes. Esses peritos são escolhidos por sua capacidade técnica e total independência e imparcialidade. São designados pelo Conselho de Administração sob recomendação do Diretor Geral. O seu mandato é renovável a cada três anos. Além disso, para garantir que a Comissão de Peritos seja tão abrangente quanto as normas cuja implementação tem de monitorar, não se poupam esforços para assegurar-se de que represente os vários sistemas jurídicos, sociais e culturais existentes no mundo. (BEAUDONNET, 2011, p.69).

Esta Comissão avalia a aplicação efetiva das Convenções nos países membros. A verificação com estudos independentes traz a segurança necessária para que os objetivos da OIT sejam atingidos.

A Comissão de Peritos examina relatórios dos governos e observações enviadas pelos parceiros sociais quanto às Convenções ratificadas e apresenta os comentários, que podem ser "observações" ou "solicitações diretas" (BEAUDONNET, 2011, p.70).[10]

De forma específica, não existe uma Convenção da OIT que aborde a questão do trabalho decente, mas várias Convenções em conjunto possuem

[10] Um brasileiro atualmente compõe esta Comissão de Peritos, Lelio Bentes Correa, Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, ex-procurador do Trabalho, professor da Unidade de Trabalho e coordenador do Centro de Direitos Humanos do Instituto de Ensino Superior de Brasília. In: FÓRUM INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS SOCIAIS. Disponível em: <http://www.tst.gov.br/ASCS/forum/comissao.html>. Acesso em: 02 set. 2011.

essa preocupação e uma vez existindo a ratificação, a aplicabilidade será analisada através dos relatórios enviados à Comissão de Peritos.

Cumpre fornecer a noção básica do que constitui a expressão trabalho decente. Ela é bem delineada pela OIT, sendo esta uma das preocupações basilares da organização. Verifica-se o alcance:

> O Trabalho Decente é o ponto de convergência dos quatro objetivos estratégicos da OIT: o respeito aos direitos no trabalho (em especial aqueles definidos como fundamentais pela Declaração Relativa aos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho e seu seguimento adotada em 1998: (i) liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; (ii) eliminação de todas as formas de trabalho forçado; (iii) abolição efetiva do trabalho infantil; (iv) eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação), a promoção do emprego produtivo e de qualidade, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social.[11]

Quando o país assume o compromisso de integrar a OIT, obriga-se a cumprir as normas básicas da organização. Como tal, os Estados membros devem seguir o estabelecido na Declaração Relativa aos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho e seu seguimento adotado em 1998. Este documento foi elaborado na 86ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra.

Várias preocupações do mundo atual não foram esquecidas por esta Declaração, citando-se de forma exemplificativa o progresso social, a erradicação da pobreza, pessoas com necessidades sociais especiais (com enfoque nos desempregados e trabalhadores migrantes) e o seguinte objetivo de grande relevo:

> [...] manter o vínculo entre progresso social e crescimento econômico, a garantia dos princípios e direitos fundamentais no trabalho reveste-se de especial significado ao assegurar aos próprios interessados a possibilidade de reivindicar livremente e em igualdade de oportunidades uma participação justa na riqueza para a qual têm contribuído para gerar, assim como a de desenvolver plenamente seu potencial humano.[12]

A citada Declaração se propôs a identificar as áreas nas quais seria necessária a assistência da OIT, por meio de atividades de cooperação técnica,

---

[11] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Promovendo o trabalho decente. Disponível em: <http://www.oit.org.br/content/o-que-e-trabalho-decente>. Acesso em: 02 set. 2011.

[12] Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu segmento. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/international_labour_standards/pub/declaracao_direitos_fundamentais_294.pdf>. Acesso em: 02 set. 2011.

auxiliando seus Estados membros a tornar efetivos os princípios e direitos fundamentais, sendo este um dos objetivos gerais, como consultado[13]. Ficou proposto que a cada ano fosse feito um procedimento simplificado (substituindo o anterior quadrienal) em relação aos países que ainda não tivessem ratificado as Convenções consideradas fundamentais. Ficou convencionada a confecção de um relatório global, a ser submetido à Conferência Internacional do Trabalho. A elaboração é de responsabilidade do diretor geral, que o confeccionará tendo como base informações oficiais ou as reunidas e avaliadas de acordo com os procedimentos estabelecidos.

Pela Declaração, haverá de certa forma uma avaliação global dos Estados membros para a verificação do cumprimento ou não dos direitos fundamentais: liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, efetiva abolição do trabalho infantil e eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

A incorporação da Agenda do Trabalho Decente nos países do Mercosul

O relatório Trabalho Decente nas Américas: uma Agenda Hemisférica, 2006-2015, apresenta uma agenda hemisférica de políticas gerais e específicas, cuja execução permitirá avançar na promoção do trabalho decente para todos. Ressalta o referido relatório que cada país deverá determinar qual combinação das políticas sugeridas se adapta melhor às características, particularidades e potencialidades nacionais.

Assim, a agenda hemisférica proposta compõe-se de três elementos fundamentais: a) políticas gerais em quatro âmbitos (normas do trabalho, oportunidades de emprego e renda, proteção social, tripartismo e diálogo social), cuja execução, adequando-as às particularidades e especificidades nacionais, permitiria avançar significativamente na consecução dos objetivos estratégicos e transversais que orientam a estratégia da OIT para a geração de trabalho decente; b) políticas em áreas de intervenção específicas, que contribuam para reforçar as políticas propostas nas quatro áreas gerais; e c) mecanismos para a execução dessas políticas.

No tocante aos aspectos dos programas institucionais de trabalho decente por país, seu objetivo segundo a Agenda Hemisférica é desenvolver as capacidades requeridas para a implantação das políticas consideradas nos programas de trabalho por país, sendo que suas metas são:

---

[13] Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu segmento. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/international_labour_standards/pub/declaracao_direitos_fundamentais_294.pdf> Acesso em: 02 set. 2011.

1- Nos próximos 10 anos, é preciso melhorar a capacidade de gestão das políticas públicas.
2- Fortalecer e desenvolver as organizações dos atores sociais, assim como os processos e instâncias de diálogo social.
3- Fortalecer a autoridade do trabalho para que ela passe a contar com um potencial de detecção de infrações 50% superior em relação à sua capacidade atual.
4- Desenvolver a base de conhecimentos sobre o funcionamento do mercado de trabalho e sobre as condições de trabalho, com sistemas integrados e modernos de estatísticas do trabalho.

Os Estados partes do Mercosul, em 2008 , assinaram o termo de compromisso para promoção do trabalho decente que considerando a importância de compartilhar diretrizes relacionadas à melhoria das condições de trabalho no âmbito dos Estados partes e do marco da integração do Mercosul, resolvem:

> Art. 1º - Reafirmar, por meio da assinatura do presente Termo de Compromisso, sua vontade política de promover desenvolvimento com justiça social e inclusão pelo trabalho decente, comprometendo-se a:
> I - desenvolver ações relacionadas à promoção de trabalho decente, entendido como uma ocupação produtiva, adequadamente remunerada, exercida em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de proporcionar uma vida digna;
> II - estabelecer instrumentos de coordenação e articulação das políticas econômicas, sociais, produtivas e de trabalho por meio do desenvolvimento de Agendas locais de Trabalho Decente;
> III - cooperar com outros membros subnacionais que desejem desenvolver atividades semelhantes, especialmente no âmbito do Foro Consultivo de municípios, estados federados, províncias e departamentos do Mercosul.
> Art. 2º [...] os signatários desenvolverão Agendas locais de Trabalho Decente em conformidade com a Agenda Hemisférica de Trabalho decente e as Agendas ou Programas Nacionais de Trabalho Decente, além da consonância com a estratégia Mercosul de crescimento do Emprego (Mercosul/CMC/Dec. Nº4/6).

O trabalho decente no Brasil

O compromisso assumido entre o ex-presidente Lula e o diretor geral da OIT em junho de 2003 no que se refere ao trabalho decente teve como prioridade:

1- Gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidade e de tratamento.

2- Erradicar o trabalho escravo e o trabalho infantil, em especial nas suas piores formas.
3- Fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática.

A partir dessas prioridades, a Agenda do Trabalho Decente no Brasil vem sendo constituída a partir do desenvolvimento de agendas sub-nacionais de trabalho decente. Tal experiência segue a metodologia utilizada pelas demais políticas públicas que são as organizações de conferências realizadas nos âmbitos municipais, estadual e nacional. As conferências configuram-se como espaços de negociação e deliberação com representação de governantes e da sociedade civil organizada. Até o momento, o Brasil já possui a Agenda Bahia do trabalho decente (2007), Agenda Mato Grosso pelo trabalho decente (2009), Agenda Regional do trabalho decente da grande região (composta por 7 municípios) do ABC paulista (2010) e Agenda do trabalho decente de Curitiba (2011).

As propostas estaduais servirão de base de discussão para a Conferência Nacional do Trabalho decente, a ser realizada em 2012, a qual terá como lema: Gerar emprego e trabalho decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais, guardando estreita sintonia e articulação com uma das questões centrais enfatizadas pela presidente Dilma Rousseff, a luta pela erradicação da pobreza extrema no Brasil.

Outro aspecto a ser ressaltado no Brasil foi o lançamento, em maio de 2010, do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, o qual tem como desafio: garantir que o emprego seja tratado como elemento central das Políticas Públicas. Representa igualmente uma contribuição ao Pacto Mundial pelo Emprego, à Agenda Hemisférica do Trabalho Decente, às Metas e Objetivos do Milênio e a cooperação sul, fortalecendo as estratégias globais de combate à pobreza.

Considerações finais

Percebe-se que o Brasil avançou nos compromissos assumidos no que se refere à organização de uma agenda do trabalho decente, mas segundo o Plano Nacional do Trabalho decente são problemas a serem enfrentados: a pobreza e a desigualdade social; o desemprego e a informalidade; a extensão da cobertura da proteção social; a parcela de trabalhadoras e trabalhadores sujeitos a baixos níveis de rendimentos e produtividade; os elevados índices de rotatividade no emprego; as desigualdades de gênero e raça/etnia; as condições de segurança e saúde nos locais de trabalho, sobretudo na zona rural.

Já o Perfil do Trabalho Decente no Brasil (2009) apresenta como desafios: erradicação do trabalho infantil, o desemprego juvenil e um grande

número de jovens que não trabalham e não estudam. Além destas questões, não se pode deixar de evidenciar a necessidade de harmonização trabalhista no âmbito do Mercosul.

Referências

BARROS, Cassio Mesquita. **Perspectivas do direito do trabalho no Mercosul**. São Paulo: LTr, 2011.

BEAUDONNET, Xavier. **Direito internacional do trabalho e direito interno**. Turim: Centro Internacional de Formação da OIT, 2011.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de direito internacional público**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1998.

MAGALHÃES, Maria Lúcia Cardoso de. A harmonização dos direitos sociais e o Mercosul. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**. Belo Horizonte, v.32, n.62, p.51-65, jul/dez 2000.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito internacional do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2000.

VIGEVANI, Tullo. **Mercosul**: impactos para trabalhadores e sindicatos. São Paulo: LTr, 1998.

Sites consultados:

COMISSÃO SÓCIO-LABORAL E SGT-10. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/rel_internacionais/comissao_sociolaboral.asp>. Acesso em: 02 setembro 2011.

CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) E SEUS ANEXOS. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf>. Acesso em: 02 setembro 2011.

COORDINADORA DE CENTRALES SINDICALES DEL CONO SUR. Disponível em: http://www.ccscs.org/. Acesso em: 04 setembro 2011.

DECLARAÇÃO DA OIT SOBRE OS PRINCÍPIOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS NO TRABALHO E SEU SEGUIMENTO. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/international_labour_standards/pub/declaracao_direitos_fundamentais_294.pdf> Acesso em: 02 setembro 2011.

DECLARAÇÃO ESPECIAL DOS PRESIDENTES DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL E ESTADOS ASSOCIADOS SOBRE MIGRAÇÕES. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/comunicados/2010/declaracao-especial-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-sobre-migracoes>. Acesso em: 05 setembro 2011.

DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/forumCorteSupremaNorma/forumCorteSupremaNorma_AP_75320.pdf>. Acesso em: 02 set. 2011.

FÓRUM INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS SOCIAIS. Disponível em: <http://www.tst.gov.br/ASCS/forum/comissao.html>. Acesso em: 02 set. 2011.

MERCOSUR/GMC/CSL/Acta 1/06 - XIX REUNIÓN DE LA COMISIÓN SOCIOLABORAL DEL MERCOSUR. Disponível em: <http://www3.mte.gov.br/rel_internacionais/ActaCSLFINAL23_06_2006.pdf>. Acesso em: 24 junho 2012.

MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO. Disponível em: < http://www.mercosul.gov.br/mercosul-social-e-participativo>. Acesso em 05 setembro 2011.

OBSERVATÓRIO. Disponível em: <http://www.observatoriomercosur.org.uy/pr/observatorio.php>. Acesso em: 24 junho 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Promovendo o trabalho decente. Disponível em: <http://www.oit.org.br/content/o-que-e-trabalho-decente>. Acesso em 02 setembro 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Promovendo o trabalho decente. Disponível em: <http://www.oit.org.br/content/o-que-e-trabalho-decente>. Acesso em 02 setembro 2011.

TRABALHO DECENTE NAS AMÉRICAS: uma agenda hemisférica, 2006-2015. Disponível em: <http://pt.redcontraeltrabajoinfantil.fundacaotelefonica.com/ckeditor_assets/attachments/110/pt.%20Agenda%20hemisf%C3%A9rica%20de%20trabalho%20decente%202006-2015%20(101).pdf>.

Diferentes, desiguais e desconectados[1]: os direitos humanos nas fronteiras

Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

Introdução

Este capítulo trata de categorias como diferentes, desiguais e desconectados, além dos problemas relacionados à não efetividade dos direitos humanos nas fronteiras. Aborda, à luz da globalização, os problemas relacionados às mudanças econômicas, culturais e sociais, e traz à tona problemas novos convivendo com antigos. Apresenta alguns aspectos relacionados ao fluxo de imigrantes, bem como os desafios que os países, principalmente aqueles que possuem uma faixa de sua fronteira fragilizada por vários problemas, como: imigração ilegal, forma de integração, provisão de direitos, garantias individuais e sociais e, ainda, o desafio de integrar-se a uma sociedade que muitas vezes reage com suspeita e hostilidade diante de tais deslocamentos, circulação, migração, imigração, entre outros. No contexto atual em que as relações se globalizam e a tecnologia da instantaneização é, simultaneamente, o relógio e o conceito de tempo e espaço, de poder e de descaracterização de territórios e de identidades, de degradação do meio ambiente e destrói pilares. Restam princípios que se podem reconstruir e, com eles, o poder, o tempo e o espaço, a justiça, a economia, os recursos naturais e culturais e a força. Traz, também, diante do contexto, um conceito de fronteira que se apresenta como uma interface, ou seja, como contato entre dois sistemas ou conjunto distintos, nos quais, em geral, ocorrem fenômenos originais, trocas entre duas partes, modificação de uma pela outra, exploração das diferenças pelos atores sociais envolvidos. Atualmente, com os processos de integração regional em curso e os impactos do fenômeno de globalização, a fronteira tornou-se um foco interessante para a agenda econômica e política. Por derradeiro, apresenta uma definição de estado de direito e os desafios aos direitos humanos e às políticas sociais nas fronteiras.

Diferentes, desiguais e desconectados: a realidade nas fronteiras

Vive-se em um mundo de opulência sem precedentes, de um tipo que teria sido difícil até imaginar em um ou dois séculos atrás. Tem havido mudanças notáveis para além da esfera econômica. O século 20 estabeleceu o regime

---

1 Expressão utilizada por Nestor Canclini na obra **Diferentes, desiguais e desconectados**.

democrático e participativo como modelo preeminente de organização política. Os conceitos de direitos humanos e liberdade política hoje são partes de uma retórica prevalecente. As relações entre as diferentes regiões do globo estão agora mais estreitamente ligadas do que jamais estiveram. Entretanto, vivemos igualmente em mundo de privação, destituição, discriminação e opressão extraordinária. Existem problemas novos convivendo com antigos. Diante da realidade que nos cerca, tudo fica em segundo plano na situação conjuntural, mas uma situação permanece institucional, estrutural e social – a questão da igualdade, da discriminação, da intolerância, da pobreza, de todas as formas de desigualdades praticadas contra os grupos vulneráveis. Segundo Schwarz (2009, p.2), o crescente fluxo de imigrantes lançou uma série de desafios para os países, inclusive quanto à questão das fronteiras, imigração ilegal, à forma de integração dos imigrantes às sociedades nacionais e à provisão de direitos e garantias individuais e sociais. Por outro lado, os imigrantes enfrentam o desafio de integrar-se a uma sociedade que muitas vezes reage com suspeita e hostilidade diante da sua chegada. Por não serem cidadãos nacionais, gozam de menos direitos do que a população nativa, sendo frequentemente explorados e discriminados, inclusive na esfera trabalhista: exclusões ou preferências segundo o tipo de emprego que podem ou não podem ocupar, desigualdades salariais, proibição do exercício de atividades sindicais, etc. Quanto aos irregulares, frequentemente são detidos e deportados em condições que violam as normas mais elementares. Para Schwarz (2009, p.3), o fenômeno da imigração passou a ocupar, a partir dos últimos anos do século XX, um lugar central nos debates políticos nas sociedades capitalistas centrais, desvelando-se uma convergência cada vez mais intensa entre as políticas de imigração e de nacionalidade e as políticas econômicas, equação cada vez mais impactada pelo inexorável processo de globalização. As políticas de imigração e de nacionalidade têm, pois, uma relação que pode ser descrita como dialética e cada vez mais intensa com as políticas econômicas, como se pode verificar a partir da história recente do desenvolvimento dos fluxos migratórios e, em especial, a partir das restrições impostas às imigrações pelos países desde as três últimas décadas do século 20, com as crises dos paradigmas que haviam garantido a bonança do crescimento econômico nos anos do pós segunda guerra.

Evidentemente que é um tema permanente, principalmente quando essas privações, ou desrespeito ao indivíduo, podem ser encontradas, sob uma ou outra forma, tanto em países ricos como em pobres. Superar esses problemas é um aparte central do processo de desenvolvimento. O que se pretende demonstrar é que precisamos reconhecer o papel das diferentes formas de liberdade e identidades no combate a esses males (SEN, 2000). Convenhamos que algo mudou, mas a mudança está muito longe do que pretendemos com

relação às minorias e grupos vulneráveis, que não são só numéricos, mas são de direito, e isso é muito grave. O direito não soluciona o preconceito de maneira permanente, ou seja, ele é impotente para acabar de vez com o preconceito contra as mulheres, negros, índios, ciganos, obesos, presos, homossexuais, migrantes.

Certo é que a luta contra todas as manifestações de preconceito não se faz isoladamente. Na hora em que você se solidariza com os outros e a voz de reação contra a discriminação cresce, em um minuto, quem discriminou volta atrás, porque ninguém tem coragem de dizer que discrimina. Certamente, as próximas gerações não passarão por isso. A realidade social brasileira e de fronteira visa a ser plural e complexa.

Os chamados grupos vulneráveis (e os migrantes/imigrantes) compõem o mosaico social dessa realidade e se configuram como sociedades culturais, vistos como cidadãos sem rumo, com tratamento diferenciado da sociedade nacional hegemônica. Enxergá-los e reconhecê-los, efetivamente, constitui o desafio do Estado na contemporaneidade, como forma de realização da justiça social, uma vez que essas sociedades/grupos diferenciam-se substancialmente do padrão moderno de estado, de desenvolvimento e de direito.

Após a modernidade favorecer a correspondência entre os indivíduos e as instituições, afirmando o valor universal da concepção racionalista do mundo, um fluxo de mudanças dá lugar a certo pessimismo e há muitas dúvidas quanto aos novos rumos que conduzirão e definirão a vida social, política, cultural e econômica. Numa análise dessa crise vivida pela sociedade, que caracteriza uma fase denominada por Touraine como desmodernização[2], ele afirma que:

> Vivemos numa crise mais profunda que um acesso de medo ou de pânico; sentimos as coisas separarem-se, dissociam-se, em nós e à nossa volta, por um lado o universo das técnicas, dos mercados, dos signos, dos fluxos, nos quais estamos mergulhados; e por outro lado o universo interior que chamamos cada vez mais frequentemente da nossa identidade. A afirmação mais forte da modernidade era que nós somos aquilo que fazemos; a nossa experiência mais viva é que já não somos aquilo que fazemos, que somos cada vez mais estranhos às condutas que nos

[2] Conforme Touraine, "se a modernização foi a gestão da dualidade da produção racionalizada e a liberdade interior do Sujeito humano pela ideia de sociedade nacional, a desmodernização é definida pela ruptura dos elos que unem a liberdade pessoal e a eficácia coletiva." (1999, p. 43). E acrescenta: "A desmodernização é definida pela dissociação da economia e das culturas e pela degradação de uma e outra como sua consequência direta. Começou no momento em que, no final do século XIX, se formou, numa escala até então desconhecida uma economia financeira e industrial internacional que provocou a resistência das identidades culturais e nacionais nos países centrais e sublevações anticolonialistas nos países dependentes." (1999, p. 57).

> fazem ter os aparelhos econômicos, políticos ou culturais que organizam nossa experiência. (1999, p.35).

Em todos os lugares, é possível perceber a necessidade e a importância do pertencer, do identificar, do encontrar um lugar de pertencimento no qual seja possível o desenvolvimento de habilidades e convívios coletivos, onde a valorização da diversidade encontre espaço e significado. Na medida em que os processos globalizantes se intensificam, se fortalecem também os sentimentos pelo "local", em resposta ao aumento opressor do "global", demonstrando que é preciso repensar os projetos de desenvolvimento, de unificação e de reducionismo que devem perder sua supremacia em nome de um mundo plural, diverso.

Há uma diversidade de situações, de populações e de sistemas de crenças e práticas, constituindo uma complexidade, variáveis no tempo e no espaço e conduzindo a uma modificação no pensamento social, imposta pela potencialização da diversidade, por um lado, e pelo esgotamento das abordagens globalizantes, por outro. Assim,

> A tensão entre a ascensão da mundialização das economias, de um lado, e a volta às identidades e aos territórios, de outro, desempenha papel fundamental nessa decomposição-recomposição do pensamento social. Tudo acontece como se a globalização criasse um "impulso planetário", empurrando as populações, excluídas ou não, a buscar demarcações cognitivas, encontrando suas fontes indiferentemente nas religiões, nas crenças, nas identidades locais, ou simplesmente em uma proximidade de pertença, para melhor gerir a incerteza decorrente do reino que se quer sem partilha, da técnica e da mercantilização do mundo. (ZAOUAL, 2003, p.28).

A importância do sentido de pertencimento – que pode ser entendido com o significado de "sítio simbólico de pertencimento", um marcador imaginário do espaço vivido, onde crenças, conceitos e comportamentos se articulam e não podem ser compreendidos separadamente – é fundamental na teoria de Zaoual (2003). O *homo situs* (homem situado), para encontrar o sítio, combina vários mundos e múltiplas dimensões ao mesmo tempo. É o homem social, pensando e agindo em dada situação, diferenciando-se do *homo economicus* (que não se comunica com o seu meio). Na prática, o conceito de sítio pode-se aplicar a um bairro, uma região, uma cidade, uma etnia, uma comunidade, um país, uma cultura, uma profissão, uma civilização, dentre outras possibilidades, demonstrando ser um conceito flexível.

O sítio é uma pátria imaginária, uma entidade imaterial, que impregna os comportamentos individuais e coletivos e todas as manifestações materiais de um dado lugar. É um espaço, constituindo um patrimônio coletivo, do qual o homem necessita, representando seu lugar de encontro e ancoragem (ZAOUAL, 2003).

Esquematicamente, o sítio é constituído de "três caixas": "Sua "caixa preta" contém os mitos fundadores, suas crenças, sua experiência, sua memória e trajetória. Sua "caixa conceitual" contém seu saber social, suas teorias e seus modelos. Por fim, sua "caixa de ferramentas" restitui, de modo imediato, seus ofícios, seus modelos de ação, etc." (ZAOUAL, 2003, p.55).

A "caixa preta" (mitos, crenças, revelações, influências...) forma a identidade do sítio, atribuindo-lhe um caráter único (mesmo que algumas semelhanças sejam descobertas em grupos vizinhos), fundamentando a diversidade dos múltiplos sítios que podem existir em uma nação, em uma região e conduzindo à afirmação de que a diversidade é onipresente e proliferante, graças aos intercâmbios e às mudanças caracterizadoras dos meios sociais (ZAOUAL, 2003, p.112).

Percebe-se, assim a grande diversidade dos sítios humanos, e pode-se afirmar que a estrutura cultural do planeta é um "imenso tapete de sítios" (ZAOUAL, 2003, p. 104), onde quem procura a pureza, sem considerar a diversidade, encontrará a destruição (ZAOUAL, 2003). Dessa forma, o mundo uniforme deve dar lugar ao mosaico das culturas, cada qual com seu valor único, com seu conhecimento próprio, mas que compõe a riqueza da diversidade e dos sujeitos que a representam.

Como a globalização atingiu um ponto em que não há volta e que tornou as pessoas dependentes umas das outras, em que todos são vulneráveis e em que a segurança comum precisa ser garantida, Bauman (1999, p.95/96) acredita que pela primeira vez na história da humanidade o autointeresse e os princípios éticos de atenção e de respeito mútuo conduzem para a adoção de uma mesma estratégia:

> Não vivemos o fim da história, nem mesmo o princípio do fim. Estamos no limiar de outra grande transformação: as forças globais descontroladas, e seus efeitos cegos e dolorosos, devem ser postas sob o controle popular democrático e forçadas a respeitar e observar os princípios éticos da coabitação humana e da justiça social. Que formas institucionais essa transformação produzirá, ainda é difícil conjeturar: a história não pode ser objeto de uma aposta antecipada. Mas podemos estar razoavelmente seguros de que o teste pelo qual essas formas terão de passar para poderem cumprir o papel pretendido será o de elevar as nossas identidades ao nível mundial – ao nível da humanidade. (1999, p.95-96).

Boff (2002, p.26), chama a atenção para as potencialidades do Brasil diante do processo de globalização, que deve ser conduzido pela solidariedade e pela benevolência, para então ser entendido como uma fase positiva da evolução da humanidade. Para ele:

> Todo patrimônio cultural, com sua diversidade, sua criatividade, seu bom humor, sua mística e seu aspecto lúdico, associado ao patrimônio natural, à

> biodiversidade, à alegria das águas e das florestas, à fauna e a tantas histórias que disso decorrem e que povoam o imaginário popular brasileiro, esse mosaico afinal que caracteriza a nossa formação, constitui-se em material precioso para que o nosso país, liderado por uma ampla elite democrática, ética e transparente, apresente ao consórcio das nações uma contribuição inestimável para uma globalização diferente. (BOFF, 2002, p. 25-6).

Para Boff, o Brasil é um país que possui vários atributos que podem contribuir à globalização, com vistas a um futuro ecologicamente sustentado e reconhecendo o valor da cultura brasileira. Entre essas contribuições, estão:

a) O imenso capital ecológico do Brasil, com sua biodiversidade, suas reservas de água potável e riqueza das substâncias farmacológicas;
b) A visão relacional da realidade, onde, apesar das desigualdades sociais e hierarquizações, desenvolveu-se uma "cultura das alianças", um hábito permanente de coexistência, de tolerância;
c) O jeitinho e a malandragem como navegação social, como forma de conciliar todos os interesses sem que ninguém saia prejudicado;
d) A cultura multiétnica e multirreligiosa, que apesar das diferenças, convivem com relativa paz e tolerância;
e) A criatividade do povo brasileiro, destacando-se, principalmente, quando comparada a sociedades racionalizadas e bem estruturadas como as europeias;
f) A aura mística da cultura brasileira, que faz crer que outro mundo é possível, que rompe com o mundo da pura razão, da funcionalidade das instituições e que resgata um horizonte de esperança para a vida humana;
g) O lado lúdico do povo brasileiro, marcado pela leveza e pelo humor, embalado pelas festas, pela hospitalidade e pelo intrínseco modo de ser brasileiro;
h) Um povo de esperança, que apesar dos problemas e sofrimentos, possui uma inarredável confiança no futuro;
i) A globalização solidária, que faz do povo brasileiro e das riquezas naturais do Brasil, um importante agente nessa busca. (BOFF, 2002, p.18-26).

Percebeu-se isso em 2011-2012 com a criação pelo Conselho Nacional de Imigração do visto especial para haitianos, para tentar barrar entrada ilegal de imigrantes. A embaixada brasileira no Haiti, a partir de 13 de janeiro de 2012,

passou a liberar no máximo 100 vistos por mês, com cinco anos de validade. Tínhamos já, no Brasil, ilegalmente, em torno de 2,4 mil que aqui chegaram de forma irregular e ainda não possuíam vistos, mas foram acolhidos com a garantia de direitos sociais mínimos. Pode ainda não ser a melhor política, mas demonstra que o país se preocupa com esses grupos que migram em busca de vida e dignidade.

Assim, percebe-se a importância do olhar brasileiro quanto à política internacional dos direitos humanos em geral, e a respeito da imigração em particular, a partir das sábias palavras de Edward W. Said, em *Orientalismo*, sobre como o conhecimento das ciências humanas é marcado pelas circunstâncias da realidade do observador (SAID, 2003, p.39). É através desse olhar, a partir de dentro para fora, e da relação com o exterior, com os estrangeiros, em suma, com os outros, que se permite também compreender como essas nações/países se constituíram internamente. A fronteira externa é umbilicalmente ligada à interna, pois ela depende das concepções conflitantes de nação presentes dentro de um mesmo Estado (REIS, 2007, p.49). Encontramo-nos, então, dentro das especificidades do Brasil e seus países de fronteira para pensar sobre os paradoxos do acesso seletivo à cidadania. Em uma democracia institucional, mas com acesso efetivo aos direitos impedidos pelos mais diversos fatores, Reis auxilia-nos a refletir sobre nossas fronteiras internas (REIS, 2007, p.1).

As fronteiras internas no Brasil não se referem tanto a nosso pequeno contingente de imigrantes, mas principalmente à população que nunca ascendeu aos direitos de cidadania plena por razões discriminatórias as mais variadas: do evidente racismo que se procura não erradicar, da dominação masculina, que emperra a aprovação do direito ao aborto, até a homofobia não criminalizada. Diante desse nosso contexto, são salutares as reflexões e análises de Reis (2007, p.4) sobre as concepções universalistas que marcam o caso brasileiro e seus problemas especificamente. Segundo Schwarz (2009), verdade é que, para além da fronteira, o debate deveria centrar-se atualmente na integração dos imigrantes/migrantes e no conceito contemporâneo de cidadania, tendo por base o respeito mútuo, a primazia dos direitos humanos e o reconhecimento da riqueza cultural transportada. De fato, a delimitação da fronteira entre os direitos dos nacionais e os direitos dos estrangeiros está subordinada, desde o século XVIII, a dois acontecimentos: a ligação entre o Estado, a nação e o povo, concretizada na ideia decidadania; e a difusão, a partir da Revolução Francesa, da crença na existência dos direitos humanos, comuns a todas as pessoas e inalienáveis. As questões envolvidas aqui são: qual a diferença entre os direitos do homem e os direitos do cidadão, frequentemente citados como equivalentes na Europa; e qual a possibilidade de um

estrangeiro adquirir os direitos de cidadão? Obviamente, essas duas questões não se condensam ao código de nacionalidade, nem às leis de imigração.

É óbvio que a integração dos imigrantes nas sociedades de acolhida é um processo complexo e multifacetário. A expressão "integração" é usada, aqui, como o processo de ajustamento e adaptação recíproca entre imigrantes e a sociedade de acolhida, pelo qual, com o passar do tempo, os imigrantes e a população dos territórios de chegada formam um todo integrado, processo com grande diversidade de intervenientes: imigrantes, governos, instituições e comunidades locais. Do mesmo modo, as formas de inserção dos imigrantes nas sociedades receptoras são processos dinâmicos, em permanente mudança, resultantes de influências bastante diversas ao nível da macroestrutura econômica, social, política e institucional dos países de destino no momento da migração e das especificidades dos contextos locais dos territórios onde se fixam os estrangeiros. Daí resulta que as formas de incorporação dos imigrantes nas sociedades de acolhida são bem mais complexas e matizadas do que a simples oposição entre regimes nacionais de assimilação e de multiculturalidade ou multiculturalismo[3] poderia fazer crer.

O que é fronteira?

Seguindo a etimologia, a palavra fronteira deriva do latim *fronts* ou *frontis*, que significa fachada, fronte, rosto; remetendo ao que se projeta, o que está à frente. Portanto, no início, essa palavra indicava o terreno que se situava "in fronte", ou seja, na frente, nas margens (BORGES FILHO, 2008, p.1).

Para Martin, citado por Borges Filho (2008, p.1):

> O tema das "fronteiras" tem sido bastante polêmico ao longo da história, embora em certas ocasiões ele tenha permanecido relativamente esquecido. É bem provável que para a grande maioria das pessoas a simples menção à palavra "fronteira" provoque uma reação negativa, posto que, efetivamente, a memória humana registra um sem-número de conflitos e muitos sofrimentos em torno do seu estabelecimento, manutenção ou destruição. Assim, associamos quase mecanicamente a idéia de "fronteira" à de "guerra".

---

[3] Multiculturalismo, segundo Lucas (2010, p.185-6), não é compreendido de modo único. Bhikhu Parekt e Ricardo Zapata-Barreto, cada qual de sua maneira, alertam para o fato de que a palavra pode significar tanto a existência de duas ou mais culturas dentro de um determinado território quanto ao processo político de reivindicação de direitos para cada uma das formas de manifestação cultural. A coexistência de diferentes culturas em uma mesma sociedade é entendida, por Javier de Lucas, como multiculturalidade, como fator social que, em razão da inevitável pluralidade, deve ser considerado existente independentemente de ser avaliado positiva ou negativamente; enquanto o termo multiculturalismo é reservado para designar as reivindicações políticas e as normas que tratam de reconhecer institucionalmente esta mesma interculturalidade. (Ver em LUCAS, Doglas). **Direitos humanos e interculturalidade**: um diálogo entre a igualdade e a diferença. Ijuí: Unijuí, 2010.

Assim, para se estudar o termo fronteira, há muitas possibilidades. E aqui é importante não só defini-la ou situá-la a partir das relações entre as populações de dois ou mais países. Percebemo-la como algo mais complexo do que apenas divisas entre territórios. Embora o termo pareça designar algo totalmente fixo, um espaço traçado por marcos geopolíticos, há uma dinâmica fronteiriça que se estabelece na região, tornando-a uma realidade móvel e com ambíguos significados (BALLER, 2008, p.85).

Não é possível, em tempos líquidos[4], reduzir as tradicionais abordagens da fronteira sob a perspectiva da História Diplomática. É claro que as separações geográficas e políticas são fundamentais e importantes, e possuem um sentido mais estável para o termo, como bem ressalta Helen Osório.

> Tradicionalmente a história diplomática e a história militar fazem da fronteira um espaço privilegiado, mas geralmente ela é abordada ou como fruto de tratados e de negociações hábeis de diplomatas pela primeira, ou como resultado de vitórias heróicas em campo de batalha pela segunda. Trata-se antes de tudo, de uma fronteira política e estatal. (OSÓRIO, 1995, p.110).

Não se pretende aqui contar como se constituiu especificamente a linha fronteiriça que demarca os limites entre duas regiões, territórios ou países, e o quanto os relatos diplomáticos valorizam a história dos grandes personagens, que batalharam pela conquista e defesa do território ao qual pertencem, enfatizando, além dos interesses em jogo das nações envolvidas, o patriotismo, a coragem e a honra. Pretende-se, isso sim, demonstrar como os novos enfoques sociológicos, antropológicos e historiográficos têm propiciado uma abertura de estudos referente ao tema. Esses estudos focam as relações sociais e as práticas culturais e, por que não dizer, a cultura específica dessas populações no ambiente de fronteira (BALLEN, 2008, p.86). O aprofundamento do sentido mais amplo da definição de fronteira se faz necessário para o entendimento dela pela população, bem como para os teóricos que refletem sobre a temática. Segundo Pesavento (2002, p.36), é bastante claro que nas questões que envolvem as fronteiras há o encerramento de um espaço, a delimitação de um território, a fixação de uma superfície. É um marco que limita e separa, que aponta sentidos socializados de reconhecimento.

---

[4] Expressão usada por Zygmunt Bauman que possibilita uma reflexão profunda sobre a insegurança, sobretudo nas grandes cidades. Terrorismo, desemprego, solidão – fenômenos típicos de uma era na qual, para Bauman, a exclusão e a desintegração da solidariedade expõem o homem aos seus temores mais graves. Ver em: BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. RJ: Zahar Editor, 2007.

Atualmente, com os processos de integração regional em curso e os impactos do fenômeno de globalização, a fronteira tornou-se um foco interessante para a agenda econômica e política. A dimensão social da integração vem sendo enfatizada, merecendo destaque os programas na faixa de fronteira. Vem ocorrendo recentemente, mais como uma tentativa de correção das fragilidades do processo social de integração, o estabelecimento das comunidades fronteiriças como prioridade a se observar na estratégia incremental de debater a inclusão da dimensão social.

Segundo Pesavento (2000, p.35), as fronteiras, antes de serem marcos físicos ou naturais, são simbólicos. São marcos, sim, mas sobretudo de referência mental que guiam a percepção da realidade. Ainda para a autora,

> [...] as fronteiras são, sobretudo, culturais, ou seja, são construções de sentido, fazendo parte do jogo social das representações que estabelece classificações, hierarquias e limites, guinando o olhar e a apreciação do mundo. (PESAVENTO, 2000, p.35).

Assim, a fronteira define a separação política, mas não impede as relações sociais entre as pessoas de ambos os lados. Quanto à questão da identidade das populações em áreas de fronteira, se verifica que as evidências colhidas nas recentes investigações etnográficas nessas regiões demonstram que há um reconhecimento de diferentes grupos étnicos, culturais e sociais, o que não constitui óbice à convivência pacífica e à cooperação entre as populações. Contudo, percebe-se que as sociedades fronteiriças têm uma dinâmica própria, que muitas vezes não obedece aos padrões concebidos pelos governos centrais (um exemplo claro é a integração espontânea, que se dá independentemente das integrações econômicas ou políticas). A complexa problemática do desenvolvimento e integração em zonas de fronteira se evidenciou e a busca de respostas deve levar em conta as relações entre as populações fronteiriças e as necessidades e potencialidades locais. Novas estratégias parecem visíveis, mas ao mesmo tempo, percebem-se problemas novos convivendo com antigos.

Estado de direito e os desafios aos direitos humanos e às políticas sociais nas fronteiras

O conceito de estado de direito, na atualidade, não possui maiores dificuldades. Há muito tempo, tal abordagem perpassa a formação dos juristas e faz parte da agenda e do debate político das chamadas democracias contemporâneas, constituindo-se em uma expressão facilmente encontrada no dia a dia da maioria dos cidadãos. Ele sempre foi mero apanágio dos juristas, continuava enevoado pela penumbra protetora do campo jurídico e, como nos diz Jacques Chevallier (2009), era objeto de um discurso apenas acessível aos iniciados.

Hoje, o estado de direito do mundo contemporâneo, em vez de um pacto de sujeição (*pactum subjectionis*), em face de um soberano exterior, exige um radicado pacto de união (*pactum unionis*), que se traduz tanto num contrato social originário, dito pacto de constituição (*pactum constitutionis*) como em sucessivos pactos de adesão de uma soberania popular periodicamente manifestada através de eleições livres e pluralistas, pelas quais pode mudar-se, sem a violência naturalista, o conjunto dos poderes estabelecidos (MALTEZ, 2011, p.2).

Essa aparente facilidade na caracterização e conceituação de estado de direito não se confirma, contudo, quando se aprofunda a análise do tema. É que, na verdade, a expressão estado de direito possui, além de seu conteúdo jurídico-institucional específico, uma carga retórico-ideológica muito forte. Devido a esse duplo sentido, sua caracterização e conceituação tornam-se bastante complexa, sendo necessário sempre precisar em que sentidos a expressão está sendo utilizada no debate sobre os principais temas da atualidade (BEDIN, 2010, p.2). De acordo com Bedin (2010, p.3-4), é possível afirmar que a institucionalização do estado de direito tende a produzir, de forma geral, a eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos, a submissão do poder ao império do direito e o reconhecimento de direitos e garantias fundamentais, que são, em última análise, a materialização de uma ideia de justiça presente na constituição do Estado. Em consequência dessa afirmação, é possível perceber que o estado de direito não é nenhuma das seguintes formas de estado: a) não é um estado que decreta leis arbitrárias, cruéis e desumanas; b) não é um estado em que o direito se identifica com as razões de estado, impostas e estabelecidas pelos detentores do poder; c) não é um estado pautado por radical injustiça na formulação e aplicação do direito e por acentuada desigualdade nas relações da vida material (CANOTILHO, 1999).

Para Bedin (2010), não se constituindo em nenhuma dessas formas, é importante reconhecer que o estado de direito é uma forma singular de configuração do estado moderno. Tal singularidade é garantida por dez dimensões ou características essenciais importantes nas questões ou debates fronteiriços, que são:

- A primeira dimensão essencial do estado de direito é que ele é um Estado subordinado ao *império do direito*.
- Dizer que o Estado está sujeito ao direito significa que o poder político não é um poder livre, desvinculado, transcendente a toda e qualquer legislação (isso influencia muito nas relações jurídicas de Fronteira).
- A segunda dimensão essencial é que o estado de direito é um estado de direitos fundamentais. Isto é, um Estado que reconhece e, como regra, constitucionaliza um conjunto de

direitos que constituem um dos princípios estruturantes de conformação institucional dos países.

- A terceira dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado que observa o princípio da razoabilidade, ou seja, "é um Estado de justa medida, porque se estrutura em torno do princípio material vulgarmente chamado de princípio da proibição de excesso" (CANOTILHO, 1999b, p.59).
- A quarta dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado que estabelece o princípio da legalidade da administração pública em todas as suas esferas de atuação, ou seja, é um Estado que estabelece a ideia de subordinação à lei dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes do Estado.
- A quinta dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado que responde pelos seus atos – é um Estado que é civilmente responsável pelos danos que provoca e que atingem a esfera jurídica dos particulares.
- A sexta dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado que garante a via judiciária, isto é, o acesso ao poder judiciário no caso de ameaça ou de lesão de direitos do cidadão.
- A sétima dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado de segurança e de confiança das pessoas – um Estado de certeza da aplicação da lei, de clareza e racionalidade do trabalho legislativo e de transparência no exercício do poder.
- A oitava dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado estruturado a partir da divisão de poderes, ou seja, do fracionamento do poder do Estado e da independência de seus três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário (divisão horizontal do poder).
- A nona dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado de liberdade e de igualdade – é um Estado que, por um lado, respeita e incentiva os processos de autonomia dos cidadãos, seja em sua esfera privada ou pública, e, por outro, é um Estado que pressupõe um *status* legal e material razoavelmente isonômico, de igualdade dos pontos de partida (por isso, o estado de direito é, em consequência, também um estado social).
- A décima dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado democrático e republicano, é um Estado alicerçado na soberania popular e na defesa e no cuidado com o bem público, com a coisa pública. (BEDIN, 2010, p.4-7).

Caracterizado e conceituado o estado de direito em seu sentido específico, deve-se indagar se essa extraordinária construção política foi acolhida pela estrutura jurídico-institucional dos países de fronteira.

A resposta é, sem dúvida, positiva. A grande maioria dos países da América do Sul, após um longo ciclo de ditaduras militares, fez essa opção e está tentando consolidar tal forma específica de Estado. No caso brasileiro, a constituição em vigor define, de forma explícita, o Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito e o fundamenta na cidadania, no pluralismo político e na dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988, art. 1º). Além disso, reconhece também um conjunto bastante amplo de direitos (BRASIL, 1988, arts. 5º-17) e os princípios da soberania popular, da divisão dos poderes, do acesso à justiça, da igualdade perante a lei, só para citar os exemplos mais eloquentes. Para Bernardo Kliksberg (2001), dentro de tal contexto, há que se superar algumas falácias ou mais especificamente as dez falácias (falaremos de algumas) sobre os problemas sociais que afetam os países da América Latina, dentre eles o Brasil e os da tríplice fronteira – Uruguai, Paraguai e Argentina. Segundo o autor (2001), é preciso superar os seguintes problemas que afetam os países de fronteiras e seus migrantes/imigrantes: primeiro é necessário negar ou minimizar a pobreza, o que significa refletir sobre as causas da insatisfação, algumas são políticas, mas têm peso decisivo nas questões econômicas e sociais. Verifica-se, nesse contexto, que os problemas vinculados à pobreza têm piorado. Ressalta, ainda, que "a população se refere a carências de oportunidades de trabalho, de acesso à saúde e à educação de boa qualidade, à incerteza no trabalho, a baixos salários, aumento da corrupção, à delinquência e ao tráfico de drogas." (KLIKSBERG, 2001, p.15).

Ele assevera também que

> A falácia de desconhecer ou relativizar a pobreza não é inócua. Tem fortes consequências em termos de políticas públicas: Se "há pobres em todos os cantos, e eles sempre existiram, por que dar ao tema tão alta prioridade?"; "É preciso atenuar os impactos, mas não alarmar-se com eles; são suficientes políticas de contenção rotineiras. A política social não é a importante; é uma carga da qual não é possível se desvencilhar, mas como se trata de enfrentar um problema que sempre existirá e que todos os países têm, deve-se ter cuidado para não sobreestimá-lo". Esse enfoque leva a políticas sociais de muito baixo escopo e a uma desierarquização de toda a área social. (KLIKSBERG, 2001, p.15).

Tal abordagem possibilita a compreensão que na América Latina, ou mesmo nos países em foco no nosso artigo, Brasil e sua tríplice fronteira – Uruguai, Paraguai e Argentina, há altos índices de pobreza e de exclusão, bem como políticas incapazes de enfrentar a realidade. Assim, segundo Kliksberg

(2001, p.15-6), "a falácia exposta traz em seu bojo um importante problema ético". Não só não dá soluções aos pobres, o que leva à perpetuação e acentuação de situações de exclusão humana antiéticas, mas vai ainda mais longe, pois, por meio da minimização e da relativização, põe em questão a própria existência do pobre. Nessa seara, apresenta-se a segunda falácia, a da paciência, que se aplica frente aos problemas sociais por parte dos setores mais influentes e gira em torno da necessidade de certa "paciência histórica". Trata-se de etapas que se devem suceder umas às outras. Para Kliksberg (2001, p.17), "haverá uma etapa de 'apertar o cinto', logo virá a reativação da economia e, posteriormente, a riqueza se "derramará" sobre os desvaforecidos e os tirará da pobreza". Salienta que,

> o social deve esperar, e é preciso entender o processo, aguardando com paciência enquanto as etapas se sucedem. Independentemente do amplo questionamento que há atualmente sobre essa visão do processo de desenvolvimento, queremos enfatizar aqui um de seus elementos. A mensagem que se está enviando é de fato que a pobreza pode esperar. Realmente pode esperar? A realidade indica que a mensagem tem uma falha de fundo, pois em muitíssimos casos os danos que pode causar a espera são simplesmente irreversíveis, não tendo depois conserto possível. (KLIKSBERG, 2001, p.18).

Ainda há a falácia da desigualdade que se choca claramente com os dados da realidade. A desigualdade nesses países e em todo o mundo se transformou, percebem-se déficits sociais tão agudos e intensos que operam ativamente. Para Kliksberg (2001, p.18), há cinco tipos de desigualdade: a iniquidade da distribuição de renda, acesso a ativos produtivos, acesso ao crédito, ao sistema educacional, acesso à tecnologia (internet). Segundo o autor,

> Uma delas é a iniquidade na distribuição de renda. Cinco por cento da população é dona de 25% da renda nacional. De outro lado, 30% da população têm apenas 7,5% da renda nacional. É a maior brecha do planeta. Medida pelo coeficiente de Gini de iniquidade da renda, a América Latina tem 0,57, quase três vezes o Gini dos países nórdicos. Em média, a metade da renda nacional de cada país da região vai para os 15% mais ricos da população. No Brasil, os 10% mais ricos detêm 46% da renda, enquanto os 50% mais pobres detêm apenas 14% dela. Na Argentina, enquanto em 1975 os 10% mais ricos recebiam oito vezes mais rendimentos que os 10% mais pobres, em 1997 a relação mais que duplicou, era de 22 vezes.

Outra desigualdade acentuada é a que aparece em termos de acesso a ativos produtivos. A extremamente iniquitativa distribuição de terra em alguns dos maiores países da região, como Brasil e México, é uma de suas expressões. Uma terceira desigualdade é a que rege o campo do acesso ao crédito, instrumento essencial para poder criar oportunidades reais de

desenvolvimento das pequenas e médias empresas. Há, na América Latina, 60 milhões de PME que geram 150 milhões de empregos; essas empresas têm acesso a apenas 5% do crédito. Uma quarta iniquidade é a que surge do sistema educacional. Os diferentes estratos socioeconômicos dos países alcançam distintos recordes em anos de escolaridade. O abandono e a repetição provocados pelas condições socioeconômicas do domicílio minam diariamente a possibilidade de que os setores pobres completem seus estudos. Um quinto e novo indicador de desigualdade está surgindo das possibilidades

> totalmente diferenciadas de acesso ao mundo da informática e da Internet. A grande maioria da população não tem os meios nem a educação para conectar-se à rede. Forma parte de uma nova categoria de analfabetismo, o "analfabetismo cibernético". Todas essas desigualdades geram múltiplos efeitos regressivos na economia, na vida pessoal e familiar e no desenvolvimento democrático. (2001, p.18-19).

Outra importante questão é a desvalorização da política social no Brasil, que avançou em políticas de assistência, as quais continuam sendo as menores de todas. Há ainda uma supervalorização das políticas econômicas, tanto aqui na terra brasilis como no Uruguai, Paraguai e Argentina. Para Kliksberg (2001, p.19):

> A política social assim é percebida como uma "concessão" à política. Como a pobreza gera forte questionamento político, a política social teria o trabalho de "acalmar os ânimos" e mostrar que se estão fazendo coisas nessa frente, mas o corolário consequente é: quanto menos concessões, melhor. Os recursos destinados ao social deveriam ser muito demarcados e destinados a fins muito específicos.

Há também muitas outras questões que nos preocupam, uma delas é a maniqueização do Estado, ou seja, a associação que se faz hoje do Estado à corrupção, à incapacidade de cumprir eficientemente as funções mais mínimas, com grandes burocracias, com desperdício de recursos. Da mesma forma, é relevante discutir a contribuição por parte da sociedade civil e a sua participação. Aí se incluem organizações não governamentais, movimentos sociais, terceiro setor, espaços de interesse público que têm se organizado nos países da América Latina. Para o autor,

> A falácia raciocina em termos de uma dualidade básica: Estado *versus* mercado. De fato, a situação é muito mais matizada. Existe um sem-número de organizações que não são nem um nem outro. Foram criadas com finalidades distintas, os atores sociais que se encontram por trás delas são outros e as metodologias que utilizam não são de Estado nem de mercado. Esse mundo compreende, dentre outros: as organizações não governamentais, em contínuo crescimento na América Latina, que

> têm sido denominadas com frequência "terceiro setor" e que realizam múltiplos aportes no campo social, nos espaços de interesse público, que são fórmulas especiais muito utilizadas nos países desenvolvidos, nos quais numerosas universidades e hospitais têm sido fundados por elas; trata-se de empreendimentos de longo prazo animados por numerosos atores públicos e privados, modelos econômicos que não são de mercado típicos, como as cooperativas, que têm alta presença em diversos campos, e o amplíssimo movimento de luta contra a pobreza desenvolvido em toda a região pelas organizações religiosas, cristãs, protestantes e judaicas, que estão na primeira linha da ação social. A realidade não é somente Estado e mercado, como pretende a falácia. Inclusive, alguns modelos de organização e gestão social e geral mais efetivos de nosso tempo foram desenvolvidos nessa vasta área diferente de ambos. (2001, p.19-20).

Todas essas questões e muitas outras necessitam da participação da comunidade de forma cada vez mais ativa na gestão dos assuntos públicos, surgindo em nosso tempo como uma exigência crescente das grandes maiorias das sociedades, no Brasil, nos países da tríplice fronteira, em toda a América Latina e em outras regiões do globo. "Os avanços da democratização, produto de grandes lutas históricas dos povos, criaram condições de livre organização e expressão que dispararam uma 'sede' pela participação" (KLIKSBERG, 2001, p.21). Por outro lado, existe hoje uma convalidação mundial crescente da superioridade em termos de efetividade da participação comunitária sobre as formas organizacionais tradicionais de corte vertical ou burocrático. No campo social, isso é muito visível. Todavia, nas relações de fronteira ainda há muitas dificuldades.

Percebe-se que a proteção das pessoas em regiões de fronteiras envolve uma série de discussões, ultrapassando conteúdos estritamente jurídicos ou políticos. A necessidade de se estabelecer um regramento, no contexto internacional, para atribuir obrigações à comunidade mundial quanto às populações de fronteira é apenas um dos elementos a serem observados no contexto da ampliação do apoio a esses grupos.

Outras questões referentes aos valores culturais, aos princípios morais e éticos orientadores dos relacionamentos entre cidadãos, entre grupos sociais, comunidades e países, precisam ser discutidas. A inserção no mercado de trabalho, transformando o migrante em concorrente qualificado ou não, também exige atenção especial. Portanto, a regulamentação dos direitos, embora seja um passo necessário, será insuficiente se os países não se comprometerem a implantar mecanismos públicos responsáveis pela sua efetivação, com políticas sociais capazes de garantir o acesso aos direitos regulamentados.

Assim, o desenvolvimento de uma cultura que promova relações sociais de tolerância mútua, hospitalidade e solidariedade é, nesse sentido, imprescindível para os resultados de acordos internacionais não significarem tão

somente uma exigência jurídica, mas sim um compromisso social humanitário assumido entre um povo e outro, mesmo nos países como Brasil e sua tríplice fronteira. Esse compromisso necessita concretizar-se com a efetivação de políticas sociais que assegurem o indispensável para o atendimento das necessidades humanas básicas, com a sua aceitação cultural e, também, com a garantia do acesso igualitário aos recursos naturais. Mais ainda, cabe ao Direito Internacional propor compensar os recursos, quando houver comprovação da responsabilidade de um Estado na causa que tenha provocado o deslocamento, principalmente quando os afetados forem de países economicamente vulneráveis. A "obrigação planetária" pressupõe compreender e assumir a responsabilidade para com o outro desconhecido, fundada no princípio da "hospitalidade universal", seja pela via do compromisso de um Estado com outro ou mesmo de uma comunidade com pessoas migrantes. Muitas situações decorrentes dos deslocamentos levarão indivíduos de nacionalidades, culturas e crenças diferentes a conviverem nos mesmos ambientes. Isso exigirá, de ambas as partes, certo grau de tolerância e um grau muito maior de solidariedade, haja vista que, como ensina Bauman, a tolerância, em alguns certos casos, pode significar "[...] a mera indiferença e a despreocupação que resultam da resignação" (1999, p.248).

A aceitação da alteridade requer a compreensão de que, apesar dos limites geográficos que separam uma nação da outra, a humanidade coabita um único planeta, pelo qual todos são responsáveis. Essa é a mensagem transmitida pelo autor, quando afirma que sua

> [...] ligação com o estranho é revelada como *responsabilidade*, não apenas como neutralidade indiferente ou mesmo aceitação cognitiva da similaridade de condição [...]. É revelada, em outras palavras, como comunidade de destino, não mera semelhança de fato. (BAUMAN, 1999, p.249).

Em outras palavras, o autor sugere não bastar que a convivência com o outro se dê por imposição ou com indiferença, mas por consciência do sentimento de humanidade, fazendo das pessoas cidadãs cosmopolitas, apesar do vínculo a um Estado específico. Benhabib, por sua vez, assevera que "No es la posesión en comun de la tierra, sino más bien este derecho de humanidad, y el derecho a la libertad que de él se deriva, que sirve como la justificación filosófica del derecho cosmopolita[5]." (2004, p.52). O vínculo, quando se restringe ao local onde uma pessoa tem seu registro de nascimento efetuado não pode,

5 Conforme tradução das autoras, Benhabib assevera que "não é a possessão em comum da terra, mas este direito de humanidade e o direito à liberdade que dele deriva, que serve como justificação filosófica do direito cosmopolita" (2004, p.52).

na interpretação do autor, privar pessoas que não o possuem nesse mesmo local de ter garantida sua cidadania, pois a ligação de todos com o planeta é muito maior que qualquer registro formal. Tal apreciação coincide com o pensamento de Carens, ao afirmar:

> La condición y los privilegios de la ciudadanía, que se basan simplemente en un derecho de nacimiento definido territorialmente, no son menos arbitrarios que el color de nuestra piel y otros rasgos genéticos.[6] (apud BENHABIB, 2004, p.76).

Dessa forma, dar-se-á a concretização do "direito universal de hospitalidade" e, além disso, atenuará o sentimento de perda daqueles que, por algum motivo, social, político ou ambiental, tiveram de abandonar, forçadamente, seus lares.

> [...] d'insérer de nouvelles exigences pour l'accueil des réfugiés. Ainsi, en plus des règles coutumières de non-refoulement et d'accueil temporaire, il serait ambitieux d'intégrer dans un traité international des obligations sur le traitement digne des réfugiés par le pays d'accueil, et ce, que le déplacement du réfugié soit interne ou international.[7] (COURNIL; MAZZEGA, 2008, p.17).

Contudo, os próprios autores consideram tal proposta muito ambiciosa e, possivelmente, no momento atual, ela não lograria êxito em função da falta de apoio dos países mais desenvolvidos para poder entrar em vigor, considerando que eles já utilizam medidas bastante restritivas para as migrações por razões econômicas e defendem o mesmo comportamento para aquelas motivadas por outras razões.

Portanto, grandes desafios circundam a problemática dos migrantes ou habitantes de fronteiras e exigirão sensibilidade dos governantes e dos organismos internacionais para as respostas dadas não acabarem por tornar ainda mais complexa a questão. Os princípios jurídicos, nesse contexto, são importantes, pois podem oferecer um embasamento sólido para a construção de alternativas duradouras que envolvam a participação das pessoas, dos Estados e dos órgãos de assistência humanitária. Somente um conjunto de obrigações, comprometendo

---

[6] Conforme tradução das autoras "A condição e os privilégios da cidadania, que se baseiam simplesmente em um direito de nascimento definido territorialmente, não são menos arbitrários que a cor de nossa pele e outras características genéticas." (apud BENHABIB, 2004, p.76).

[7] Conforme tradução [...] incorporar novos requisitos para o acolhimento de refugiados. Assim, para além das habituais regras de não repulsão e acolhimento temporário, seria desafiador integrar em um tratado internacional sobre as obrigações de tratamento digno para os aos refugiados pelo país de acolhimento, seja o movimento dos refugiados interno ou internacional (COURNIL; MAZZEGA, 2008, p.17).

todos os polos envolvidos, será suscetível a atingir todos os objetivos que envolvam a questão dos grupos que se movimentam por razões múltiplas.

O grande desafio da atualidade e de todos os países hoje está situado na área social. Ou seja, em como assegurar os direitos sociais das populações que migram ou residem em regiões de fronteira, isto é, de que forma os países receptores e emissores atenderão aos direitos sociais da população com a urgência necessária e demandada, pois isso pressupõe o investimento em recursos econômicos, humanos e institucionais. Sabe-se que a exigência de desfrutar de determinadas discussões que garantam uma vida saudável e digna, sem dependência de outrem, tem certo consenso nas sociedades atuais. Para Silva e Prates (2009, p.21),

> Há o reconhecimento de que a pessoa, para viver dignamente, necessita de determinadas condições que possibilitem, além da sobrevivência biológica, o seu desenvolvimento como ser social, capaz de fazer escolhas e de ser protagonista da sua própria história. Portanto, há necessidades individuais e coletivas a serem satisfeitas para a pessoa se desenvolver de acordo com a sua natureza humana, sendo, por isso, consideradas universais.

Porém, é necessário transformar esse consenso em ações concretas. Segundo Schwartzman (2004, p.3), "[...] não é possível, em poucos anos, atender plenamente a este desafio, mas é possível pelo menos começar a enfrentá-lo de maneira correta". O texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ao estabelecer que os direitos sociais devem ser garantidos "pelo esforço nacional e a cooperação internacional", de acordo com a "organização e recursos de cada Estado", aponta para três questões fundamentais: a relação deles com a economia, com os regimes políticos e com os Estados Nacionais, considerando que a efetividade desses direitos deve garantir o que se pode chamar de o mínimo existencial em todos os sentidos para estes indivíduos/cidadãos das fronteiras.

Segundo Jesus (2010), os atuais mecanismos de proteção às pessoas refugiadas são insuficientes para protegerem os grupos que se deslocam, migram, habitam fronteiras, sendo necessário que se construam, dentro do Direito Internacional, novas ferramentas capazes de tal objetivo. As alternativas analisadas para a resolução dos problemas convergem numa preocupação comum: é preciso que se aumente a proteção social, jurídica e política das pessoas que se deslocam internamente e fora dos territórios de seus próprios países. Desse modo, entende-se que, independentemente do instrumento jurídico que for utilizado para protegê-los, esse deverá prever mecanismos de amparo aos grupos conhecidos como "deslocados, migrantes, imigrantes, habitantes de fronteira". Deve-se atribuir responsabilidades, quando for o caso, aos países que mais contribuíram para as causas que originaram as migrações,

fundamentando-se tal imputação nos princípios da responsabilidade comum, mas diferenciada, e da solidariedade.

Os Estados, nessa senda, possuem obrigações comuns de auxiliar aos povos, exigindo-se, daqueles que por meio de suas ações tiveram um grau maior de participação na origem dos eventos que resultaram em deslocados, uma imputação diferenciada de atribuições que permitam, aos países atingidos, minimizar as consequências das alterações em seu ambiente, mitigar os efeitos econômicos e sociais à população, possibilitando a garantia de um reassentamento seguro e eficiente nos casos em que não é possível o retorno ou, se retornarem, que tenham a seu serviço políticas sociais mínimas. Por fim, entende-se a necessidade de que os migrantes/deslocados/migrantes ambientais tenham assegurados o mínimo existencial, o qual não pode ser quantificado de forma única e definitiva, já que varia conforme lugar, tempo, padrão socioeconômico vigente, expectativas e necessidades. Também não pode se limitar a garantir simplesmente a sobrevivência física, uma vez que isso significaria uma vida sem alternativas, o que impediria a promoção da dignidade humana. Alguns indicativos de direitos sociais devem ser comuns e garantidos ao deslocados ambientais, como os de assistência e acesso à água e a uma ajuda alimentar; à habitação; à assistência médica; à informação e à participação; à personalidade jurídica (direitos da pessoa); ao respeito da unidade familiar (de não serem separados dos membros da sua família); à reconstituição da família dispersada pelo desastre ambiental; à educação e à formação; à subsistência pelo trabalho; ao realojamento; à nacionalidade; concessão do estatuto de deslocado ambiental; princípio de não discriminação. Tais direitos, dentre outros, garantirão o que se pode chamar de um mínimo ecológico de existência. Para Ayala, "este princípio significa a proteção de uma zona existencial que deve ser mantida e reproduzida; mínimo que não se encontra sujeito a iniciativas revisoras próprias do exercício das prerrogativas democráticas conferidas à função legislativa" (2010, p.275).

Fronteiras: aspectos que devem ser superados para o efetivo estado de direito e de cidadania

Muitos aspectos devem e precisam ser superados para que alcancemos internamente um verdadeiro estado de direito, a começar, segundo Bedin (2010, p.1), pela superação da denominada cultura patrimonialista, vinculada ao nosso legado que permitiu que os bens públicos fossem tratados pelos diversos grupos políticos dominantes como se fossem seus e, como tais, pudessem estar a serviço dos interesses particulares de grupos específicos. Assim, tornou-se comum o apadrinhamento político e a troca de favores no exercício dos cargos públicos nos diversos níveis de governo de muitos dos paísesda América do Sul.

O segundo grande desafio do estado de direito é a necessidade de redução das desigualdades sociais. É que o fenômeno da desigualdade permeia a estrutura social de praticamente todos os países. Esse problema, fruto, em boa medida, da trajetória escravocrata desses países, tem permanecido como uma das causas de atraso da região e sua redução tem sido muito lenta (BEDIN, 2010, p.3). O terceiro desafio do estado de direito nos países da América do Sul, dentre eles Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina, é o estabelecimento da mesma cidadania para todos. É que a convergência, no interior dos países, de uma forte cultura patrimonialista e de níveis de desigualdade sociais elevados produziu, historicamente, a falta de efetividade de alguns dos mais importantes pressupostos jurídicos do estado de direito e, em consequência, gerou um desvirtuamento profundo da ideia de cidadania moderna (BEDIN, 2010, p.3).

O quarto desafio do estado de direito é a incorporação da questão da sustentabilidade ambiental. A questão tem se tornado cada vez mais importante e começa a ser compreendida, por amplos setores da sociedade, como sendo tão imprescindível para o futuro da humanidade que deve ser acolhida como um dos pressupostos fundamentais do estado de direito. Dito isso, é possível perceber que os desafios nesses países são bem significativos, por isso é importante perguntar se devemos desanimar diante desse cenário, afastando a esperança de construir uma sociedade mais democrática nessas regiões. A única resposta possível é, obviamente, que não devemos desistir, pois, se é verdade que tais países têm extraordinários desafios a vencer nessa caminhada, também é verdade que já foram feitos muitos progressos nas últimas décadas e novos avanços (econômicos, sociais e ambientais) tendem a ocorrer nas próximas. Segundo Bedin (2010, p.22):

> É importante não esquecer, como afirma Celso Lafer (1994), lembrando de Alexis de Tocqueville, que todos os que querem um mundo melhor e regulado pela versão mais avançada do Estado de Direito devem velar (que tem o sentido de cuidar) e combater. Por isso, se os Estados latino-americanos e seus cidadãos quiserem construir uma sociedade melhor terão que afirmar ética e politicamente este projeto e lutar pela sua efetividade. Isso, contudo, exige a superação do patrimonialismo, a redução das desigualdades, o estabelecimento da igual cidadania para todos e, cada vez mais, a incorporação da sustentabilidade ambiental como elemento estratégico. A vitória nestas batalhas depende da consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e do desenvolvimento dos países latino-americanos.

Observa-se, assim que a garantia da dignidade do ser humano é o fundamento da existência dos direitos humanos e que falar de dignidade, nesse contexto, é falar do resultado que se obtém quando as condições mínimas de vida são garantidas às pessoas. Tendo acesso à educação, ao trabalho, à moradia,

à saúde entre outros, faz-se com que o sujeito possa participar da vida em sociedade, com a sua dignidade assegurada. O respeito pela dignidade da pessoa humana deve existir sempre, em todos os lugares e de maneira igual para todos, independente de fronteiras.

Desafios e perspectivas para os países de fronteira no que se refere aos direitos humanos: aspectos conclusivos

- O direito, nesse sentido, será fundamental;
- As saídas apontadas exigirão a formatação de um complexo sistema jurídico internacional;
- O reajuste em algumas questões do próprio direito interno;
- Acordos regionais ou globais que reconheçam estas pessoas enquanto grupos vulneráveis;
- Atribuição de responsabilidades aos Estados no sentido de oferecer-lhes proteção.

É preciso pensar em:

- Questões que envolvam os fundamentos da sociedade, os valores culturais, os princípios morais e éticos que orientam os relacionamentos entre cidadãos, entre grupos sociais, comunidades e países precisam ser discutidos, até mesmo porque as migrações por causas várias compreendem prováveis situações de integração muito diferentes daquelas vistas até os dias atuais;
- Não é de hoje que a sociedade convive com fluxos intensos de movimentos populacionais;
- Entretanto, eles estiveram, na sua grande parte, relacionados a migrações por questões econômicas, perseguições políticas e conflitos armados;
- Sentimentos como tolerância mútua, hospitalidade e solidariedade são, nesse sentido, imprescindíveis para que os resultados não signifiquem tão somente uma exigência jurídica; é indispensável um compromisso social humanitário assumido entre um povo e outro.

Esse compromisso necessita:

- Concretização com a efetivação de políticas sociais que assegurem os mínimos necessários para o atendimento das necessidades humanas básicas;
- Aceitação cultural;

- Garantia do acesso igualitário aos recursos naturais;
- Responsabilidade dos países;
- De um direito interno, principalmente dos chamados países receptores, de políticas sociais, que possibilitem o acesso desses migrantes aos chamados direitos sociais, trabalho, saúde, educação, moradia etc;
- De direitos básicos para que consigam viver com dignidade. Faz-se necessária a implementação de instrumentos que se dediquem a estabelecer ferramentas para proteção aos direitos humanos fundamentais e ao desenvolvimento econômico dos povos que forem, de alguma forma, atingidos, almejando-se uma sociedade que garanta mais dignidade a esta e às futuras gerações.

Por fim, percebe-se que os atuais mecanismos de proteção às pessoas são insuficientes para os grupos que se deslocam em regiões fronteiriças, sendo necessário que se construam, dentro do direito interno e internacional, novas ferramentas capazes de tal objetivo. Assim, as alternativas analisadas para a resolução dos problemas nas fronteiras convergem numa preocupação comum: é preciso que se aumente a proteção material, jurídica e política das pessoas que se deslocam internamente, dentro e fora dos territórios dos países de fronteira. Desse modo, entende-se que, independentemente do instrumento jurídico que for utilizado para proteger os cidadãos de fronteira, deverá haver mecanismos de amparo aos grupos conhecidos como "migrantes, imigrantes, deslocados". Além disso, deve-se atribuir responsabilidades aos países que mais contribuíram para as causas que originaram as migrações, fundamentando-se tal imputação nos princípios da responsabilidade comum, mas diferenciada, e da solidariedade. Em todos os contextos desses grupos, o Direito Internacional possui fundamental importância, pois o desenvolvimento de qualquer instrumento que se dedique a estabelecer ferramentas para sua proteção deve orientar-se por pressupostos jurídicos que garantam o equilíbrio social, cultural, ambiental, o respeito aos direitos humanos fundamentais e o desenvolvimento econômico e social dos povos que forem de alguma forma atingidos, almejando-se uma sociedade que garanta mais dignidade a esses e às futuras gerações.

Referências

AYALA, Patrick de Araújo. O direito ambiental das mudanças climáticas: mínimo existencial ecológico, e proibição de retrocesso na ordem constitucional brasileira. In: BENJAMIN, Antonio Herman; IRIGARAY, Carlos Teodora. (Orgs.). **Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos**. São Paulo: Instituto por um Planeta Verde, 2010. v. 2.

BALLER, Leandro. Cultura, identidade e fronteira: transitoriedade Brasil/Paraguai (1980-2005). Dissertação (Mestrado em História), 2008. Disponível em: <http://www.ufgd.edu.br/fch/mestrado-historia/dissertacoes/dissertacao-de-leandro-baller>. Acesso em: 15 de dezembro de 2011.

BAUMANN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 2007.

CANOTILHO, J. Joaquim Gomes. Do pluralismo jurídico à miscelânea social: o problema da falta de identidade da(s) esfera(s) de juridicidade na modernidade periférica e suas implicações na América Latina. **Revista Direito em Debate**, n.5. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1995.

______. Direito constitucional e teoria da constituição. Lisboa: Almedina, 1999.

BENHABIB, Seyla. **Los derechos de los otros**: extranjeros, residentes y ciudadanos. Barcelona: Gedisa, 2004.

BEDIN, Gilmar Antonio. Estado de Direito e seus quatro grandes desafios na América Latina na atualidade: uma leitura a partir da realidade brasileira. **Revista Sequência**, n.61, p.171-194, dez. 2010. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.

BOFF, Leonardo. **Do iceberg à arca de Noé**: o nascimento da ética planetária. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BORGES FILHO, Oziris.A questao da fronteira na construçao do espaço da obra literária. **TRICEVERSA**, Revista do Centro Ítalo-Luso-Brasileiro de Estudos Lingüísticos e Culturais, v.2, n.1, maio-out. Assis/SP, 2008.

CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. (Coleção Fórum Brasil-França de Direito Público).

COURNIL, Christel; MAZZEGA, Pierre. Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques. **Revue Européenne des Migrations Internationales**. n.1, 2008.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS, 2010. Disponível em <http://www.migrante.org.br/IMDH/>. Acesso em: 19 de abril de 2010.

JESUS, Tiago S. Um novo desafio ao direito: deslocados/migrantes ambientais. reconhecimento, proteção e solidariedade. **Dissertação de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul. Mimeo**. 2010.

LUCAS, Doglas. **Direitos humanos e interculturalidade**: um diálogo entre a igualdade e a diferença. Ijuí: Unijuí, 2010.

MALTA, Fernando Ferraz. A situação dos refugiados ambientais na América Latina. In. **Mundorama**. Divulgação científica em relações internacionais. Disponível em: <www.mundorama.net>. Acesso em: 20 de agosto de 2010.

MALTEZ, José Adelino. O estado acima do cidadão, o homem acima do estado: Uma perspectiva da teoria política. Tópicos para uma audição na Comissão de Revisão Constitucional. 2011. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/IMDH/>. Acesso em: 12 de dezembro de 2011.

OSORIO, Helen. et al. (Orgs.). Espaço platino: fronteira colonial no século XVIII. In: **Praticas de Integração nas Fronteiras**: temas para o Mercosul. Porto Alegre: EdUFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1995.

KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**.Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2001.

PESAVENTO, Sandra J. Além das fronteiras. In: MARTINS, Maria Helena (Org.). **Fronteiras culturais Brasil, Uruguai, Argentina**. Porto Alegre: Atelie Editorial, 2002.

PEREIRA, Mariana Cunha. Reconstruções identitárias em sociedades plurais: os povos de fronteira Brasil/Guiana. **Revista reflexão e ação**, v.18, n.1. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

REIS, Rossana Rocha. **Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Hucitec, 2007.

SAID, Edward W. **Orientalismo**: o oriente como invenção do Ocidente. Tradução de Tomás Rosa Bueno. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SCHWARZ, R. G. Imigraçao: a fronteira dos direitos humanos no século XXI. **Revista Jurídica Consulex**, n.312. Brasília: Editora Consulex, 2009.

SCHWARTZMAN, Simon. **Os desafios das políticas sociais para a América Latina**. Disponível em: <www.schwartzman.org.br/simon/polsoc.pdf>. Acesso em: 25 agosto 2010.

SILVA, Vini Rabassa da; PRATES, Jane Cruz. Migrações internacionais e a realidade brasileira: concepções e desafios. In: SILVA, Vini Rabassa da; MEDEIROS, Mara Rosange Acosta. (Org.). **Migrações internacionais, políticas públicas e cidadania**. Pelotas: Educat, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ZAOUAL, Hassan. **Globalização e diversidade cultural**. São Paulo: Cortez, 2003.

TOURAINE, Alain. **Um novo paradigma**: para compreender o mundo de hoje. Tradução de Gentil Avelino Titton. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

______. **Poderemos viver juntos?** Iguais e diferentes. Tradução de Jaime A. Clasen e Ephairaim F. Alves. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

Políticas sociales en Argentina: continuidades y rupturas

Susana Del Valle Cazzaniga

Algo está pasando en Latinoamérica, "¿pero de qué se trata?"

El siglo XXI nos sorprendió con una serie de cambios tanto en el orden mundial como regional. Transformaciones políticas, culturales, tecnológicas entre otras, fueron armando una argamasa sobre el aparente "siempre desfalleciendo aunque siempre revitalizándose" sistema capitalista, dando lugar a nuevas, o por lo menos resignificadas, configuraciones sociales. Si bien, en Latinoamérica el escenario es complejo y por momentos confusos, no es posible negar que respiramos un clima de época que no es el mismo que el de la década de 1990 y para el caso argentino, además, bien diferenciado del golpismo cívico militar que caracterizó más de la mitad del siglo XX y también de las inestabilidades económicas de los 80s y 90s.

Edgardo Mocca (2008), haciendo referencia a este tema, considera que aún con las diferencias entre los países se pueden observar rasgos comunes de este paisaje regional actual, entre los cuales me interesan destacar: el regreso del Estado y de la política a la escena ocupada en décadas anteriores por la lógica del mercado, la emergencia de nuevos actores sociales y nuevas prácticas políticas, la crisis de los partidos políticos tradicionales (cuestión que presenta diferencias sustantivas entre los diversos países) y el desarrollo de una nueva oleada de movilidad y conflictividad social. Estas transformaciones han hecho emerger en los ámbitos intelectuales y académicos una serie de debates que, paulatinamente, se van alejando de la temática recurrente sobre el neoliberalismo y sus implicancias que monopolizara el centro de la escena, para acercarse a "tratar de entender" los acontecimientos que se vienen sucediendo en la Latinoamérica de este nuevo siglo.

Quizás, uno de los más significativos es el que se ha tematizado como "el giro a la izquierda" en tanto logra concitar un verdadero desacuerdo entre los que polemizan[1]. En efecto, encontramos posturas muy diferentes

[1] Para comprender el concepto, Arditti (2009) toma a su autor, Ranciere, para quien el desacuerdo es justamente el estructurador de la política y se evidencia en las situaciones en que los interlocutores "nombran" de la misma manera un acontecimiento pero entienden de modo absolutamente diferente el sentido y/o significado de lo que "eso" que se nombra, tiene o quiere decir, dándole visibilidad a diferentes proyectos políticos. (RANCIERE, 1996)

al respecto que en forma general podemos agrupar por lo menos, en tres tendencias: a los que decididamente sostienen que la mayoría de los países latinoamericanos entran en esta categoría y que esta vía logrará poner de pie a la región sesgando la construcción de las sociedades a un socialismo de nuevo cuño; los que argumentan que "este giro" no es hacia la izquierda, sino la aplicación de políticas que, si bien, no pueden ser consideradas como las neoliberales clásicas de los 90, sólo obedecen a las necesidades de la reproducción del capitalismo luego de las fallidas políticas dictadas por el Consenso de Washington y una tercera posición, que se encuentra en aquéllos que, también aseguran el ingreso de la región en las rutas de las izquierdas, pero que fieles a su ortodoxia de derecha, alertan que esto sólo llevará al caos económico, político y lógicamente con derivas funestas para la sociedad. Frente a polémicas con argumentos tan disímiles que demuestran a las claras las diferencias de interpretación, podemos tener una primera constatación: la política ha vuelto al ruedo en forma desembozada, estamos discutiendo proyectos políticos y en la grilla intelectual se produce con horizonte de futuro, rompiéndose el cerco de la pura coyuntura. Si se me concede acuerdo sobre esto último, considero que "algo interesante" está emergiendo.

Coincido con algunos autores, particularmente con el mexicano Benjamín Arditi, en que se hace necesario otorgar ciertos sentidos a la noción de izquierda recuperando el moldeado histórico que la misma ha vivido en Latinoamérica, pero a la luz de la actualidad y singularizando los casos para tratar de identificar qué aspectos se mantienen, cuáles se resignifican; así, según este autor, se podrá comprender si ciertas políticas hacen "diferencia" o son simples señuelos para aplacar seguidores. Por otra parte, alerta que para leer estos giros no sólo debe tenerse en cuenta las tendencias de los gobiernos, sino también, la acción colectiva que logra imponer agendas o el comportamiento de la sociedad civil en torno a problemáticas que hasta el momento no suscitaran movilizaciones. Para Arditi, el escenario que se abre en la región puede ser caracterizado como post liberal, entendiendo que el prefijo post "[...] no anuncia el fin de la política liberal y su reemplazo por otra cosa, pero es evidente que el ´post´ también se remite a algo que no puede ser contenido dentro de la forma liberal [...]" (ARDITI, 2009, p.241). En coincidencia con esta interpretación, concluye en que nos encontramos frente a una hibridización política.

En este marco de "hibridización" política los proyectos sociales se van construyendo en la región en que encontramos desde los principios del "buen vivir", el sumak kawsay (DÁVALOS, 2011) más propios de los países donde la población indígena es un sujeto político activo como Bolivia y Ecuador, hasta el mantenimiento de acuerdos con el imperio que refuerzan la dependencia,

con organizaciones sociales más débiles como para revertirlos o la toma de fuertes decisiones de renacionalización de la propiedad privatizada de núcleos económicos sustantivos (PETRAS, 2007). Y es también, en estas realidades complejas en que se erigen los dispositivos de las políticas sociales.

Sobre las políticas sociales: cuestiones conceptuales e históricas

En principio, podemos decir que las políticas sociales aparecen de la mano de circunstancias particulares en la fase monopolista del capitalismo, donde el Estado se hace cargo de dar respuesta a la cuestión social; de esta manera, son también producto de largas luchas obreras y sociales. Desde esta perspectiva, ellas expresan los modos, manifestaciones y derivaciones de los conflictos de clase, la institucionalidad social que se configura para abordarlos, las características que asume el régimen de acumulación capitalista en cada país y las particularidades del estado, cuestiones todas que hacen que las políticas sociales presenten variaciones históricas. En esa línea Nora Britos expresa que

> [...] constituyen una constelación institucional cuyo examen nos permite [...] identificar los conflictos sociales y políticos a cuyo encauzamiento, dirección y modificación se han dirigido históricamente estas intervenciones estatales. Implícita o explícitamente se basan y establecen criterios de justicia y en particular producen efectos sobre la integración social [...]. (BRITOS, 2004, p.2).

Recuperando la perspectiva histórica, y en términos generales las políticas sociales toman encarnadura en lo que se dio en llamar Estado de Bienestar, y si bien es imposible considerar un modelo único de éste, en tanto han existido variantes significativas (ESPING ANDERSEN, 1993)[2] hay que recordar que su expansión y mayor grado de concretud se encuentra en los países europeos. En efecto, la salida de la segunda guerra mundial exige la reconstrucción de las sociedades reconociendo la necesidad de intervención estatal, que a la par que daba respuestas a las reivindicaciones sociales reconociendo derechos, intentaba disminuir desigualdades, actuando a la vez como escudo protector de los avances socialistas o de las impugnaciones al orden establecido. La investigación comparativa sobre los Estados de Bienestar realizada por Esping-Andersen pone al descubierto aspectos bien interesantes

[2] Esping Andersen expresa que no todos los Estados de bienestar son del mismo tipo. "...En realidad, el estudio que aquí se presenta identifica tres tipos de regímenes altamente diferenciados, cada uno de ellos organizado con su propia y diferente lógica de organización, estratificación e integración social. Los orígenes de cada uno se deben a distintas fuerzas históricas y siguen unas trayectorias de desarrollo cualitativamente diferente". (ESPING-ANDERSEN, 1993, p.19).

– que sin desconocer las coordenadas tiempo/espacio de este estudio, antes bien, teniéndolas en cuenta para no hacer extrapolaciones inconducentes – nos dan algunas pistas para poder introducirnos a la cuestión de las políticas sociales en estos lares, particularmente, en Argentina.

En efecto, me interesa resaltar de esta producción en particular dos temas: el que refiere a los distintos regímenes del Estado de Bienestar y el de la desmercantilización que opera en las políticas sociales. En relación al primero, la constatación de diferentes regímenes de Estados de Bienestar es realizada por este autor a partir de ciertas dimensiones tales como: las relaciones que se configuran entre Estado, mercado y familia en la satisfacción de las necesidades de reproducción social, las características de la estratificación social y los niveles de desmercantilización en los países seleccionados para su estudio. Así llega a la identificación de tres modelos, agregando que la emergencia de alguno de ellos depende de la interacción entre las variables del poder político y el legado histórico de los países. De este modo, va a indicar la existencia de países, en los cuales, el Estado de Bienestar es "liberal" (liberal residual o de asistencia social) que se caracteriza porque la "ayuda" se otorga a los que se comprueba que no tienen medios, el Estado estimula el mercado y minimiza la desmercantilización, en la que, a la vez se limita el alcance de los derechos sociales. Este modelo construye un orden de estratificación que expresa una relativa igualdad de pobreza para los beneficiarios de la protección social y un bienestar social diferenciado entonces, por el acceso al mercado y un dualismo político de clase entre los dos. Incorpora aquí a Estados Unidos, Canadá y Australia. Un segundo régimen es el conservador (corporativista, seguro social) representado en países como Austria, Francia, Alemania e Italia. La fuerte presencia de la tradición corporativista estatal promueve una cobertura basada en la relación formal del empleo y organizada por programas según riesgo social; las políticas sociales y los derechos reconoce como titular al varón trabajador jefe de hogar y por extensión su familia recibe prestaciones como dependiente de aquél, y no por su carácter de ciudadanos. Mantiene la estratificación, y no valoriza la desmercantilización. Por último, nos encontramos con el régimen "socialdemócrata" (seguridad social o Estado de Bienestar institucional) que promueve la unificación de las diversas políticas, la unificación de las condiciones de adquisiciones de derechos, la cobertura de la población es total en base al status de ciudadanía, cobertura que incorpora todos los riesgos sociales. Dadas estas características, ocurre una disminución de la estratificación social existente, favorece especialmente la desmercantilización, habilita a los ciudadanos a recibir prestaciones sociales que en ciertos momentos de la vida le permiten la sobrevivencia aceptable fuera del mercado de trabajo, son las instituciones estatales las que prestan los

servicios, promueve el empleo fundamentalmente de mujeres, a pesar de, que la oferta es en los servicios sociales (BRITOS, 2006, 88 y ss).

Reafirmo lo considerado en párrafos anteriores: esta tipología es propia de países europeos, aunque el autor ha tomado además a EEUU, Canadá y Australia, ejemplos sin lugar a dudas de capitalismos "exitosos", al momento de la investigación y por lo menos hasta la primera década del nuevo milenio. No obstante, y siempre desde mi perspectiva, los aportes actúan como parámetro comparativo para nuestra región y es más que conocido el debate sobre sí en nuestros países, pudo en algún momento erigirse un Estado de Bienestar.

Por otra parte, para el tratamiento del concepto de desmercantilización, el autor hace foco en la reproducción social de los trabajadores, expresando que en el paso del pre capitalismo al capitalismo las necesidades humanas y la fuerza de trabajo se convierten en mercancías, dependiendo la sobrevivencia del propio mercado. Al incorporarse los derechos sociales – sigue Esping-Andersen (1993) – se produce una desmercantilización, en tanto el Estado presta un servicio como "asunto de derecho", permitiendo que una persona pueda ganarse la vida sin depender del mercado. No obstante, va a decir también, que no es la mera presencia de un derecho social, sino las reglas correspondientes y las precondiciones las que dictan hasta qué punto los programas del bienestar social ofrecen auténticas alternativas a la dependencia del mercado. Más aún, según sus propias palabras

> [...] la desmercantilización no debería confundirse con la erradicación total del trabajo como mercancía; no es un problema de todo o nada. El concepto se refiere más bien al grado en que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado. (ESPING-ANDERSEN, 1993, p.60).

Así queda claro, por lo menos para algunas concepciones teóricas, que la propia lógica que sostiene el sistema capitalista impide la total desmercantilización de la fuerza de trabajo, en todo caso, el pleno ejercicio, reconocimiento y cumplimiento de los derechos sociales abrirán zonas que se sustraen del juego del mercado.

Antes de introducirme en el tema de las políticas sociales en Argentina, me interesa recuperar algo más que contribuirá en ese desarrollo, y es la consideración de que

> [...] las políticas sociales construyen sociedades según principios que las orientan, al generar salario social, operan sobre el momento de la distribución secundaria del ingreso y cumplen una función indirectamente reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo [...] (HINTZE, 2006, p.102).

Claudia Danani se refiere a las políticas sociales

> [...] como aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso [...]. (DANANI, 2004, p.11).

En ese sentido, podemos concluir en que las políticas sociales, siempre al entender, que nos referimos a las sociedades capitalistas a pesar de la hibridización política que para la situación actual región postula Arditi (2009), han cumplido esta misión contradictoria, mientras permite mantener al propio sistema de base, aporta a la sobrevivencia e incluso según los momentos históricos y modelos reconoce derechos fortaleciendo el campo popular. En esta línea, éste es otro aspecto que en realidad, y particularmente para los profesionales de "lo social", se convierte en materia de análisis e interpretación de sus intervenciones, en tanto no es menor reconocer que las políticas sociales modelan estilos de vida y de algún modo construyen sociedades.

Es innegable que las relaciones de fuerza en cada momento histórico y los legados culturales de las regiones y países en relación a los contextos mundiales, producen las condiciones de posibilidad para configurar proyectos sociales que tengan como horizonte de sentido otra sociedad más igualitaria, o que se queden en las simples reformas que sólo aportan a la perpetuación del orden escandalosamente desigual establecido.

Y en Argentina ¿qué?

En aproximadamente 70 años, al igual que en muchos países de la región, la Argentina pasó vertiginosamente por diferentes matrices políticas y económicas, y en consecuencia, también en lo relativo a las políticas sociales. Sucintamente, podemos hablar de aquellos dispositivos anclados en una sociedad salarial, el violento giro al neoliberalismo, y en estos últimos tiempos una especie de momento de transición, aunque todavía no queda muy claro hacia donde. En lo que sigue, intentaré describir, rápidamente, los dos primeros momentos para luego continuar con los rasgos que adquieren las políticas sociales en la actualidad.

Si bien, los estudiosos del tema no han llegado a un acuerdo acerca de la presencia efectiva en Argentina del Estado de Bienestar, vale reconocer que mi país ha conocido y experimentado un desarrollo más que respetable en torno a las políticas sociales durante la vigencia de la matriz de la sociedad salarial. Más aún, si seguimos la clasificación de Esping-Andersen (1993), podemos claramente reconocer ciertos rasgos de la misma, desde los años 40

hasta mediados de los 70 del siglo XX, aproximadamente. Evidentemente, las modalidades que adquieren van a presentar su propia particularidad y en este sentido Lo Vuolo y Barbeito expresan que las características propias de la configuración societal de la Argentina define una compleja matriz política en la construcción del sistema de políticas sociales que "[...] derivó en un híbrido donde conviven anárquicamente un discurso universalista, englobador, solidario, con una realidad fragmentaria y particularista" (LO VUOLO; BARBEITO, 1993, p.111). Siguiendo este razonamiento Nora Britos describe el modelo argentino para esa época, tomando la tipificación de Esping Andersen diciendo que se trata de un "mix" entre el régimen conservador o corporativista de protección social al que se asocian rasgos del modelo socialdemócrata, en tanto las políticas de asistencia y promoción social fueron residuales. Según la autora, los aspectos corporativistas se expresaron en la previsión social, las asignaciones familiares y obras sociales que cubren riesgos sociales con la modalidad del seguro por lo que las contribuciones han sido tripartitas (patronales, de los trabajadores y en ocasiones del Estado); la protección entonces se centra en los asalariados formales. La impronta universalista se observa en la política de educación y en menor grado (también mixturada) la de salud, con servicios brindados por el Estado sin restricciones de accesos lo que define el eje en la categoría de ciudadano (BRITOS, 2004). Por último, las políticas de asistencia orientadas a la población que no se incorpora al mercado laboral, son intervenciones en los márgenes (ANDRENACCI, 2002), cuyas prestaciones tanto han sido proporcionadas por el Estado como por organizaciones no gubernamentales; las mismas, además de presentar superposiciones, generan estigmas hacia los grupos sociales a las que se dirigen. En otras palabras, estas políticas se acercan a la tipificación del Estado de Bienestar liberal y más allá de los "retazos" que estructuran este sistema de políticas sociales, no dejan de intentar – con sus particularidades- la reducción de las consecuencias de la desigualdad social. En la misma línea se expresa Pautassi agregando que

> En Argentina [...] la dinámica de conformación de los sistemas de políticas sociales estuvo estructurada bajo la lógica de seguros sociales (salud, previsión social, accidentes de trabajo) y estableció como políticas universales a la educación y la salud. (PAUTASSI, 2009, p.187).

En este sentido, la desmercantilización operó en forma dispar. Este modelo funcionó en la Argentina con "sus menos y sus más" hasta mediados de la década de 1970. Con el trasfondo de un proceso subyacente de cambios histórico estructurales en la propia naturaleza del capitalismo (ANDERSON, 1999), la dictadura militar que se instaura en 1976 junto a la

feroz represión, pone las bases para el ingreso de las políticas neoliberales. La apertura democrática condicionada por una fuerte deuda externa y la inestabilidad económica no cambia sustancialmente las transformaciones que se inician durante el gobierno de facto, aunque es en la década de 1990 cuando la materialización de este modelo se expresa con total magnitud. Tal como plantea James Petras

> [...] lo que se ha dado en llamar ¨neoliberalismo´ es la restauración política, por la fuerza, de formas anteriores de explotación capitalista (desarraigar las redes económicas locales, minar los mercados nacionales y la formación de los obreros especializados y la clase profesional). (PETRAS, 2007, p.54).

El autor considera a esta restauración como prenacional, mostrando la expansión de los servicios privados de educación y salud y la sustitución de los servicios públicos profesionales por la caridad y el voluntariado.

En el caso que abordo, las propias características del sistema de políticas sociales de esa sociedad salarial a la que mencioné, otorga las condiciones para que el modelo neoliberal produzca en poco tiempo una verdadera debacle social. En efecto, al condensarse la protección social fundamentalmente en los trabajadores formales, las reformas efectuadas en ese núcleo, acompañadas por las privatizaciones de empresas y servicios públicos, la liberación de la economía, las leyes de flexibilización laboral y el debilitamiento de las organizaciones gremiales o su cooptación política, provoca un cambio sustantivo de la sociedad argentina, llegando a índices impensables de desocupación, pobreza e indigencia, con una virtual desaparición de lo que otrora fuera el carácter distintivo de mi país: los sectores medios.

Nora Britos sintetiza los efectos de la aplicación de estas políticas de esta manera:

> [...] a) ampliación de la participación del mercado en la oferta de bienestar social, especialmente en las políticas con base contributiva que cuentan con financiamiento y funciones de producción que las tornan 'oportunidades de negocios'; b) definición restrictiva del concepto de bien público; c) aumento de las condiciones de acceso a prestaciones de las políticas contributivas estrictamente basadas en la trayectoria laboral; d) deterioro por desfinanciamiento de las políticas universalistas (educación y salud pública); e) promoción y revalorización de la vigencia de políticas de asistencia basadas en comprobación de medios para asignar beneficios; f) impulso sostenido a los programas de asistencia basados en las contraprestaciones laborales como requisito para obtener subsidios [...]. (BRITOS, 2004, p.7).

Así, en relación a las políticas sociales, encontraremos grupos que obtienen protección social en el mercado: jubilaciones, obras sociales, escuelas

privadas, entre otras. Son los sectores que mantienen una relación laboral formal y particularmente, aquellos calificados y que trabajan, generalmente, en empresas multinacionales. El resto, trabajadores de baja calificación o del sector servicios y el creciente número de desocupados e inempleables, debe recurrir a los servicios públicos altamente deteriorados y/o a los programas asistenciales focalizados.

La desigualdad que se instala es apabullante, dejando como marca, por lo menos, dos argentinas, lo que trastoca fuertemente la subjetividad dando lugar a nuevas formas culturales. Y en esto es que quiero detenerme: junto al proceso de degradación material se va dando un cambio de sentido en lo que refiere a valores: el individualismo, la competencia feroz entre pares, el clientelismo, la violencia generalizada, la discriminación que raya en la xenofobia en ciertos casos y hasta la delación atraviesan a la sociedad en su conjunto. Las políticas focalizadas contribuyen a estos "moldeados" como planteara en párrafos anteriores, acentuando en los sectores pobres la estigmatización, pero también internamente se observa el reemplazo de los lazos, en otros momentos solidarios, por relaciones coyunturales sujeta a intereses individuales o grupales. En esta dimensión el neoliberalismo ha ganado una batalla.

Después del 2001

En Argentina "el 2001" se ha convertido en emblemático, constituyéndose como acontecimiento, en tanto es la clara (y dolorosa) constatación de la inviabilidad del modelo hegemónico. La profunda crisis, el estallido social y las demandas de una sociedad movilizada desembocan en un proceso "espinoso" tendiente a la estabilización política y económica, esta vez zanjada sin la participación de las fuerzas armadas.

A partir del 2003, momento en que asume la presidencia Néstor Kirchner se va dando una paulatina y siempre relativa estabilidad, que junto al crecimiento económico, el mantenimiento del tipo de cambio una vez salidos de la convertibilidad y sin mudanzas significativas del modelo económico (que es la lógica extractiva de recursos naturales a la que se anexa su exportación vinculada al valor agregado) repone al Estado como agente activo de la asignación de recursos. El actual gobierno intenta recuperar y potenciar las capacidades estatales sin restringir el funcionamiento del mercado, buscando en todo caso una complementariedad entre ambos.

Los discursos oficiales remarcan como principio rector de su política "el crecimiento con inclusión" y salta a la vista ciertas medidas en las que se muestra, que la cuestión social se encuentra en la agenda pública.

Entre ellas se puede nombrar: el aumento importante de la inversión estatal en el área, las políticas en materia de previsión social (la estatización de la seguridad social, el Plan de inclusión previsional[3], la mejora en los montos jubilatorios: aumento del haber mínimo y una actualización bianual de los haberes jubilatorios nacionales en base a una ecuación polinómica[4]). Por otra parte, la estatización de la AFJP (Jubilaciones privadas) significó el ingreso a las arcas de un monto de dinero importante que es redireccionado hacia el sector productivo interno. Otro de los ejes tomados con preferencia se encuentra en la cuestión del empleo que va desde políticas reguladoras del empleo formal: aumento del salario mínimo vital y móvil, restablecimiento de las negociaciones colectivas de trabajo; ante la crisis internacional del año 2008 se lanzó el Programa de recuperación productiva con el objetivo de sostener el empleo genuino, así se apoyó a empresas en crisis brindando una suma mensual por el plazo de 12 meses destinado a completar el salario de la categoría laboral correspondiente.

Respecto de las políticas sociales promocionales y asistenciales desde lo que va del 2003, encontramos diferentes medidas. En un principio más ligadas al formato "enlatado" propio de las recetas de los organismos internacionales de financiamiento, sobre las que se fueron ensayando modificaciones. Hoy y según el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación existen dos líneas: Argentina Trabaja y Familia Argentina, al interior de las cuales existen diferentes líneas[5].

Argentina trabaja

Líneas:

Ingreso Social con Trabajo

Programa destinado a mejorar la calidad de vida de las familias de los barrios más vulnerables a través de la generación de puestos de trabajo, capacitación y promoción de la organización cooperativa para obras de infraestructura local.

---

[3] Para todos aquellos ciudadanos que teniendo las edades establecidas por ley para obtener la jubilación – 60 años para las mujeres y 65 para los varones – y no cuenten con los aportes correspondientes. Estas personas acceden a la prestación y sobre el monto se descuenta mensualmente un porcentaje para contribuir con el sistema. El límite se puso hasta los nacidos en el año 1948.

[4] No se repuso el 82% móvil como históricamente estaba establecido y fuera retirado en los 1994 por el entonces ministro de Economía Domingo Caballo durante el gobierno de Saúl Menem a pesar de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia al respecto.

[5] Se describen en forma general las diferentes líneas, para una mayor profundización consultar en <http://www.desarrollosocial.gov.ar>.

Proyectos socio productivos "Manos a la obra"

Fomento del autoempleo (proyectos productivos personales o asociativos). Se financia herramientas de trabajo y asistencia técnica.

Marca colectiva

Fortalecimiento de la producción y comercialización de emprendimientos garantizando la calidad. Se intenta fomentar el comercio justo y el consumo responsable.

Microcréditos

Financia y promueve emprendimientos productivos, comerciales o de servicios. Se otorgan préstamos a bajo interés o sin intereses.

Monotributo social

Categoría tributaria para la incorporación a la economía formal de personas en situación de vulnerabilidad. Mediante la inscripción, las personas gozan de las prestaciones de Obra Social y realizan aportes jubilatorios.

Familia Argentina

Líneas

Niñez

Desde la sanción en el año 2005 de la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes se crea la Secretaría Nacional de la Niñez Adolescencia y Familia (SENAF) y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Estas instituciones planifican las políticas públicas destinadas a esta población. El objetivo es el fortalecimiento de la familia como base para un desarrollo humano sustentable.

Juventud

En esta línea, las políticas públicas se conciben impulsadas desde el territorio con y desde las juventudes, delineándose varios objetivos que dan lugar a diversas actividades y programas. "Promover la movilización y participación solidaria": Jornadas solidarias y capacitaciones; "generar procesos y espacios de formación política": programas Pensar Argentina, Mirar Latinoamérica, Argentina soberana y popular, Jóvenes cooperativistas Argentina Trabaja, Centros de Estudiantes, Democracia participativa y políticas públicas, Talleres de comunicación; "implementar estrategias y acciones de articulación conjunta con

diferentes organizaciones". Estas acciones se llevan adelante por la Dirección Nacional de juventud y el Consejo Federal de Juventud.

Adultos mayores

Los distintos programas se impulsan desde la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores dependiente de la Secretaría de Niñez, Adolescente y Familia. Entre varias acciones y programa se destacan la capacitación para cuidados domiciliarios y el programa. La experiencia cuenta que intenta el encuentro de generaciones mediante la transferencia de saberes. Además se desarrolla la Carrera de Especialización en Gerontología comunitaria e institucional.

Pensiones no contributivas

A través de la Comisión Nacional de pensiones y en coordinación con los Centros de Atención Local, Centros de referencia y el Tren de Desarrollo social y sanitario se tramitan pensiones a la vejez, por invalidez, madres de más de 7 hijos; pensiones graciables, por leyes especiales.

Comunidad

Se promueve el trabajo conjunta con todas las familias mediantes políticas, cuyos ejes son: inclusión, participación y organización. Estos objetivos se materializan a partir de la creación de Centro integradores comunitarios (espacios públicos donde se articulan las instancias nacionales, provinciales, municipales, organizaciones sociales y políticas. En estos centros se coordinan políticas de desarrollo social y atención primaria de la salud, actividades culturales, recreativas y de educación popular); Plan Ahí (mediante la coordinación de las instancias nacionales y provinciales en pequeños pueblos, parajes, barrios aislados social o geográficamente); Tren de desarrollo social y sanitario (un tren se desplaza por los parajes, cuyos habitantes tienen problemas para acceder a distintos servicios. Se realiza atención de la salud y asesoramiento en políticas sociales); Promotores comunitarios; Capacitación Popular.

Seguridad alimentaria

El Plan nacional de seguridad alimentaria (Ley 25724/03) posibilita el acceso de la población a una alimentación adecuada, contemplando lo dispuesto por la F.A.O: la disponibilidad de alimentos, su acceso, buena selección, correcta elaboración, manipulación y conservación, adecuada distribución dentro del grupo familiar y un buen aprovechamiento para el organismo. Se lo implementa mediante los siguientes programas:

Familias y nutrición; Abordaje comunitario; Pro – huerta; Educación alimentaria y nutricional.

Deporte y recreación

Considerada a la actividad física y a la recreación como derechos, se implementan programas desde la Secretaría de Deporte de la Nación: Juegos nacionales Evita; Nuestro club; Argentina nuestra cancha; Deporte federado y de representación nacional.

En términos generales y aunque en los fundamentos de cada programa, encontramos enunciaciones tales como "enfoque de derechos"; "ciudadanos y no beneficiarios"; "avances sobre el clientelismo"; "integralidad territorial"; podemos realizar algunas consideraciones al respecto:

a. Estos programas nacionales se desarrollan en las provincias y ciudades luego de la firma de un convenio entre la instancia nacional y las provinciales. Así encontramos que por diversas razones, en general por cuestiones políticas partidarias, algunos convenios no se celebran y por lo tanto, los mismos no llegan a todo el país.
b. Su implementación queda en manos de diferentes actores sociales, que en general mantienen la lógica asistencialista, paternalista y clientelar, por lo tanto, en el territorio se desdibujan las posibilidades de que los propios vecinos se conviertan en sujetos políticos de estos programas. De esta manera, los fundamentos y principios que aparecen en su formulación quedan más declamativos que puestos en acto.
c. Existen superposiciones jurisdiccionales entre nación, provincia y municipio, y por otro lado, en el mismo nivel nacional existen programas sociales que dependen de diferentes ministerios. A pesar de la existencia de una mesa de coordinación de políticas sociales, en la cual "se sientan" los representantes de los distintos ministerios, en la práctica encontramos más serias dificultades de coordinación.

Como conclusión provisoria, podemos considerar que más allá de lo discursivo y por una multiplicidad de aspectos, el despliegue de estos programas no logran romper totalmente con la lógica tutelar, entendiendo que existen honrosas excepciones. De esta manera se puede hablar de continuidades, entendiendo las contradicciones existentes.

La asignación universal por hijo: ¿hace diferencia?

Desde octubre de 2009 se lanza la Asignación Universal por Hijo (AUH) mediante un decreto modificatorio de otro que regula las asignaciones familiares para los trabajadores formales. Esta prestación cubre a los trabajadores informales, desocupados y personal de servicio doméstico, que tengan hijos menores de 18 años y se abona hasta cinco hijos, un 80% directamente y un 20% se deposita en una cuenta bancaria, y puede ser retirado una vez que se haya acreditado la concurrencia a la escuela y el cumplimiento de los controles sanitarios. Está a cargo del ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social).

El fundamento central de la AUH lo otorga la ley 26061 (de Protección integral de los Derechos de la Niña, Niño y Adolescentes); a la vez rompe con la perspectiva corporativista (beneficios ligados a la relación laboral formal) al extender el reconocimiento de derechos a otros sujetos; la ANSES como encargada de las tramitaciones correspondientes iguala las prestaciones para los que están incluidos en el mercado laboral y los que no, sustrayendo a este último sector social de las intervenciones estigmatizadoras (por lo menos en esto); toma la universalización como fin y la focalización como instrumento proponiendo un esquema de universalismo a través de "la selectividad".

El presupuesto para la AUH alcanza al 1% del PBI. Esta asignación sienta un piso desde el cual avanzar hacia políticas más cualitativas y promocionales de garantías de derechos y a favor de la concreción de los derechos de la infancia (MAZZOLA, 2010).

Esta política, que en los últimos días se ha extendido para las embarazadas a partir del tercer mes de gestación, por las características generales enunciadas, emerge como ruptura de los programas sociales más asociados a la lógica neoliberal. No obstante, y en coincidencia con algunos autores, se deberían debatir algunos puntos para que realmente se convierta en una política de estado centrada en los derechos.

En primer lugar, sostengo que debería estar respaldado por una ley lo que significa por una parte, una relativa garantía de continuidad, y por otro lado, se llevaría a debate público un tema que merece ser considerado por las mayorías. Allí mismo se podría establecer las fuentes de financiamiento y la movilidad de los montos a fin de que no caiga en discreciones del poder ejecutivo.

Otro tema central es la discusión sobre la transferencia condicionada (debate que excede en creces a la AUH) ya que, lo que se solicita es que se cumpla con los controles de salud y escolaridad. Si consideramos que salud y educación son derechos, por definición éstos no pueden condicionarse, en todo caso y siguiendo en este punto a Roxana Mazzola (2010), se podría

incorporar la noción de corresponsabilidad: el estado se compromete a las prestaciones como responsable de brindar los servicios de salud y educación, y los padres responden en consecuencia, velando también por los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La AUH modifica el panorama de las políticas sociales, pero no resuelve el problema de la pobreza. Cambia el sujeto, ahora es la familia, lo que también debe tomarse con la complejidad que esto merece: es altamente significativo que se cambie la lógica de los programas por segmentos etarios o por riesgo, pero es interesante repensar la cuestión de la familia para no volver a propuestas conservadoras.

Lo que el viento se llevó, lo que quedó, lo deseable, lo por venir

Consecuente con esta "política híbrida" a decir de Arditi (2009), pero como hemos visto una característica que acompaña el propio surgimiento del sistema de políticas sociales en Argentina, observamos que tal impronta se mantiene con los "aggiornamientos del caso". De esta manera se puede hablar de continuidades y rupturas, de allí que creo que debemos ser cautos a la hora de expresarnos por las características de las políticas sociales. En efecto, en mi país encontramos aquéllos que abogan por el worfare de raigambre liberal (focalización y condicionalidad, o en otras palabras "ganarás tu bienestar con tu propio esfuerzo"), hasta los que batallan por la universalidad plena. Frente a estos nuevos escenarios capitalistas, y particularmente ante la inmensa desigualdad que padecemos (no sólo Argentina, sino toda la región) se hace necesario revisar la cuestión de las políticas sociales en por lo menos algunos aspectos:

- Todo sistema de políticas sociales depende de los proyectos políticos y de la pugna entre ellos. En ese sentido, las políticas sociales son tributarias de las concepciones ideológicas, políticas, teóricas y éticas que circulan en las sociedades y particularmente de las relaciones de fuerza de las distintas facciones ideológicas políticas en lucha.
- Si acordamos en que las políticas sociales son mecanismos de redistribución ajustado a los derechos humanos y entre ellos los sociales, obviamente, tenemos que discutir hoy la cuestión de la universalidad. Está más de manifiesto que la focalización sólo estigmatiza y fragmenta, desconociendo la vida cotidiana de los sujetos. La pregunta que surge es cómo dar cuenta de la universalidad en una coyuntura de fuerte desigualdad, en tanto esa misma universalidad siempre va a ser tributaria de los principios distributivos que la sociedad está en condiciones de consensuar. Dicho en otros términos,

la posibilidad de la universalidad plena corre paralela con aquellas relaciones de fuerza a la que me referí en párrafos anteriores, una lucha decididamente política que se dirime en el seno de la sociedad. Mientras estas cuestiones se dirimen y como una salida absolutamente provisoria y coyuntural, es que propongo retomar el concepto de selectividad y analizar caso por caso (política por política), las condiciones para reconocer cuando es posible la universalización y cuando es necesario (provisoriamente) sostener la selectividad.

- Otro concepto necesario de discutir es el de condicionalidad. Nuevamente si nos referimos a los derechos, los mismos no pueden estar condicionados; ahora bien, ante la devastación cultural sufrida, es necesario incidir en la construcción de sujetos plenos, activos políticamente y en ese sentido la responsabilidad es un valor imprescindible, en tanto y en cuanto el Estado cumpla con "su" responsabilidad al respecto, esto es, ofrecer los bienes y servicios correspondientes en tiempo y forma. Se trata de correr del plano discursivo y práctico, la noción de condicionalidad para incorporar fuertemente el principio de co responsabilidad: así como sujetos de las políticas sociales tenemos responsabilidades que asumir, el Estado como garante es responsable de "proveer".

En síntesis, se trata de un momento particular en que se yuxtaponen concepciones, idearios y proyectos políticos diversos. De cómo se construirá una contra hegemonía dependerá ciertamente las características que tendrán las políticas sociales, y en este sentido, es más que interesante comprender las condiciones de posibilidad que se abren (o no) en este escenario, a decir de Arditi, de hibridización política.

Bibliografía

ANDRENACCI, Luciano (Org.). **Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires**: Ediciones Al Margen, 2002.

ARDITI, Benjamín. El giro a la izquierda en América Latina:¿una política pos – liberal? **Revista Ciencias Sociales Unisinos**, v.45, n.3, 2009. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil.

BRITOS, Nora. Astucias de la razón neoconservadora: del silencioso desplazamiento de los derechos a las obligaciones en el campo de la asistencia social. **Revista Topos & Tropos**, n.1, 2004.

DANANI, Claudia. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social. Em: DANANI, Cláudia (Comp.). **Políticas social y Economía sócial**: debates fundamentales, Buenos Aires: UNGS-OSDE-Altamira, 2004.

DÁVALOS, Pablo. El centro del problema no es el neoliberalismo, es el capitalismo. Entrevista realizada por Verónica Gago y Diego Sztulwark. Em: **Diario** Página 12, Buenos Aires, 11 de abril de 2011.

ESPING ANDERSEN, Gosta. **Los tres mundos del estado de bienestar**. Edicions Alfons El Magnanim Institució Valenciana i Investigació. Generalitat valenciana. Valencia: Diputació provincial de Valencia, 1993.

GRUENBERG, Christian; PEREYRA IRAOLA, Victoria. El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza. CIPPEC Documento de Políticas Públicas. **Análisis**, n.60, Buenos Aires, 2009.

HINTZE, Susana. Exclusión, derechos y políticas sociales: la promoción de formas asociativas y trabajo autogestivo en la Argentina. **Revista FERMENTUM**, Año 16, n.45, 2006.

LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto. **La nueva oscuridad de la política social**. Del Estado Populista al Neoconservador. Ciepp – Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1993.

MOCCA, Edgardo. Las dos almas de la izquierda reformista argentina. **Revista Nueva Sociedad**, n.217, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2008.

PAUTASSI, Laura C. El bicentenario de la política social: ¿Nuevos modelos o viejas estrategias? **Postdata**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v.14, n.1, jul. 2009. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012009000100004&Ing=es&nrm=iso>. Fecha de acceso: 5 mayo 2010.

______.; ZIBECCHI, Carla. **La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil**. Programa de transferencias condicionadas en la Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitárias. Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF, 2010. Serie Políticas Sociales, n. 159.

PEREZ MUÑOZ, Cristian. **Por qué los gobiernos de izquierda no apuestan a políticas universales de empleo e ingresos?** Una revisión normativa y empírica de las experiencias de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. Informe final del concurso: transformaciones en el mundo del trabajo: efectos socioeconómicos y culturales en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO, 2006. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/2005/trabjov/perez.pdf>. Fecha de acceso: 02 de abril de 2011.

PETRAS, James. Repensar el desarrollo de Amperica Latina y el Caribe para el siglo XXI. **Revista del Instituto Argentino para el Desarrollo Argentino**. IAD, Buenos Aires, 2007.

RANCIERE, Jaques. **El desacuerdo**: política y filosofía. Buenos Aires: Nueva Visión, 1996.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Comp.). **La trama del neoliberalismo**: mercado, crisis y exclusión social. Buenos Aires: Eudeba, 1999.

Protección social y transformaciones de las políticas sociales en Argentina

Alejandro Hugo Del Valle

Introducción

El acceso a los servicios y al consumo se desarrolla por medio de recursos que provienen del mercado de trabajo, que es el principal medio para obtener ingresos en los hogares, conjuntamente con prestaciones asociadas con los sistemas de protección social, las políticas sociales y la infraestructura social.

En este sentido, los sistemas de protección social expresan un doble compromiso: conciliar la independencia individual con la responsabilidad colectiva. En efecto, los modernos sistemas de protección social fueron construidos sobre la base del compromiso con un nuevo derecho, superando la idea de que es responsabilidad de los individuos superar todas las dificultades y riesgos asociados a la economía de mercado, por lo que se puede afirmar que los sistemas de protección social institucionalizan una responsabilidad colectiva.

Sin embargo, en el caso de los países latino americanos, no existe ni ha existido, un desarrollo de instituciones de bienestar como el que se constituyó en Europa Occidental. Al mismo tiempo, la mundialización ha hecho emerger nuevos parámetros de competitividad por lo que se imponen nuevos objetivos de largo plazo en materia de educación, innovación y ciencia y tecnología, a la vez que ofrece oportunidades y desafíos a través de su efecto sobre los niveles de empleo y de salarios. El desafío, entonces, se plantea como: tener la capacidad para competir en un mercado mundial globalizado y, al mismo tiempo reducir los niveles de pobreza y exclusión afianzando un sistema de protección social en un contexto en que la globalización tiende a generar incertidumbre entre nuestros países.

En Argentina la situación es compleja, no sólo por la heterogeneidad estructural de la economía sino también por la informalidad laboral, la inestabilidad del crecimiento, el heterogéneo nivel de protección social entre provincias y la fuerte inequidad, producto de una profunda desigualdad en la distribución del ingreso.

En este contexto, la discusión sobre la protección social no puede mantenerse en el terreno normativo debido a que el riesgo de una 'fragmentación social' tiene una dimensión política concreta: una sociedad en la cual un tercio de la población no alcanza a acceder a un mínimo de protección social, en que queda aislada de los procesos socio-políticos y termina entre la escasez de

recursos, y la incapacidad para acceder por canales normalizados a la obtención de los mismos, se transforma en un mundo donde el escenario urbano deja de ser un espacio de integración y en el cual, los procesos sociales profundizan el debilitamiento de la cohesión dificultando cualquier proceso ulterior para el desarrollo.

No se trata, simplemente, de un problema de justicia social. La protección social se ha transformado hoy en un prerrequisito para la integración económica, la convivencia y el desarrollo de cualquier país.

La capacidad de crear gobernabilidad ante brechas salariales y sociales; la construcción de instituciones confiables que gocen de legitimidad ciudadana; el desarrollo de redes de protección social que resguarden a las personas de los riesgos sociales y de la inestabilidad del crecimiento económico; etc; nos obligan a pensar en nuevas políticas públicas con capacidad para enfrentar las crisis laborales y garantizar el acceso a los beneficios sociales del desarrollo.

En la actualidad, el escenario político se transforma en el lugar donde prima la táctica por sobre la estrategia por lo que prevalece la visión a corto plazo en el tratamiento de los problemas. En ese escenario, el Estado pierde la capacidad de construir propuestas que gocen de un consenso mayoritario y, esto se traduce en la incapacidad del sistema político para emprender políticas públicas eficaces en tres ámbitos clave.

En primer lugar, políticas orientadas a crear oportunidades de crecimiento económico y empleo, resulta obvio que sin un crecimiento sostenido de la economía, no se obtienen los recursos mínimos para el financiamiento responsable de políticas sociales. Pero además existe una profunda dificultad para que el dinamismo de la economía genere una oferta de empleos de buena calidad.

Segundo, políticas públicas orientadas a aumentar las capacidades de las personas, vale decir, a la educación y la capacitación laboral. Por cierto, el requisito mínimo es cumplir con las metas de desarrollo del Milenio. Pero no basta con cumplirlas en términos de cobertura, sino que es necesario ofrecer educación de buena calidad a toda la población, saber educar en el respeto a la diferencia y dar un salto cualitativo y cuantitativo en materia de inversión en innovación, ciencia y tecnología.

En tercer lugar, políticas públicas orientadas a la solidaridad, esto es, a una protección social basada en los derechos. Los sistemas que dependen solamente de los aportes contributivos tienen una cobertura cada vez menores y, además, reproducen las desigualdades provenientes de la mala distribución del ingreso.

En el presente artículo, el objetivo es brindar una breve descripción del sistema de protección social argentino y analizar las características principales que presenta. Para ello, el texto se encuentra estructurado en tres grandes apartados.

En el primero, se analiza el concepto de protección social y se delimitan sus dimensiones; en el segundo, se analiza el sistema de protección social argentino desde sus principales transformaciones hasta el desarrollo de las diversas áreas que componen a la protección social. Por último, en las conclusiones, se defiende la tesis respecto a que las propias características del sistema de protección social, en Argentina, contribuyen a la consolidación de nuevos procesos de estratificación en el acceso a los derechos sociales y a la condición ciudadana.

El concepto de protección social

Los estudios sobre el desarrollo de la protección social en América Latina, han tendido a centrarse en las políticas e institucionalización de la seguridad social incluido el seguro social para pensiones y salud. No obstante, esto ha limitado el análisis debido a que el alcance de la protección social ha sido limitado por el peso que el sector informal posee en nuestro continente y, al mismo tiempo, porque ha dejado de lado el análisis de las dinámicas propias de algunos sectores como la política de vivienda y educación. Por ello, si bien el proceso de institucionalización de la seguridad social tiene importancia en la comprensión del proceso de conformación de la protección social de la región, en sí mismo es insuficiente.

En principio, pensar a la protección social no se presenta como una tarea sencilla ya que el concepto no es unívoco. En la literatura se suelen emplear expresiones como previsión, seguridad y protección social entendiéndolas como 'el conjunto integrado de medidas, generalmente de carácter estatal, ordenado para afrontar diferentes contingencias que pueden afectar la vida de sus comunidades e individuos de manera eventual o permanente' (SECO; ROMO, 2005, p.1).

Como se indicó, en la literatura tanto la previsión, como la seguridad y la protección social han quedado circunscritas a sistemas: planes de seguros financiados con fondos públicos o privados vinculados al trabajo y tienden a confundirse con

> los sistemas de seguros sociales (pensiones, atención médica hospitalaria por riesgo profesional, maternidad, enfermedades), asignaciones familiares, asistencia social y sistemas nacionales de salud o programas públicos. (OIT, 1999, p.4).

En otras oportunidades, suele indicarse que la protección social es más 'global y amplia que la seguridad social' y comprende dos sub-categorías: la previsión y la seguridad social (GONZALO GONZÁLEZ, 2001, p.4).

Por otra parte, algunos autores Cichon et al, (2004, p.54) la definen como "el conjunto de intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa una serie de riesgos y necesidades" por lo que, el sistema de protección social estaría conformado por aquellas organizaciones de la sociedad civil que se orienten al desarrollo de: el acceso a bienes y servicios básicos esenciales; la protección y prevención, y la promoción de oportunidades sociales. En el mismo sentido, Hagemejer (2001, p.2) sostiene que "La protección social abarca todas las intervenciones públicas o privadas que buscan mitigar (*relieve*) la carga de un conjunto de riesgos y necesidades de los hogares y de los individuos". Esta protección se brinda "sin que exista un acuerdo recíproco simultáneo o un acuerdo individual".

En este sentido, estas definiciones se diferencian de la que plantea el Banco Mundial (2001, p.4) cuando afirma que es "[...] el conjunto de intervenciones que buscan disminuir la vulnerabilidad de los individuos pobres, las familias o las comunidades, a través de un mejor manejo del riesgo [...]" por lo que limitan a la protección social a cubrir las necesidades de los 'pobres'.

Sin embargo, existe cierto consenso en asumir que la protección social es resultado de la intervención del poder público antes que el sector privado. En esta línea argumental, Banco de Desarrollo Asiático (2001, p.1) la define como el "conjunto de políticas y programas diseñados para reducir la pobreza y la vulnerabilidad, promoviendo la eficiencia de los mercados laborales, disminuyendo la exposición de las personas a riesgos y fortaleciendo su capacidad para protegerse de interrupciones o pérdidas de ingreso".

Por su parte, Acosta y Ramírez (2004, p.25) sostienen que la protección social son aquellas

> intervenciones del estado para prevenir, mitigar y enfrentar los riesgos constituyen su política de protección social, con la cual se buscan dos objetivos principales. El primero, la reducción de la vulnerabilidad de los hogares con ingresos muy bajos ante caídas del consumo y de su acceso a servicios básicos. El segundo, suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida para todos los hogares y, por tanto, una distribución más equitativa del bienestar.

Holzmann y Jorgensen (2000, p.3) comprenden a la protección social como las "medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas" y proponen definirla "como intervenciones públicas para (i) asistir a las personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza".

Por último, Marcus (2004, p.1) la define como el

> Conjunto de medidas encaminadas a: (i) proteger a las personas de choques que los puedan llevar a la pobreza, (ii) hacer a la gente menos vulnerable a estos choques, (iii) proteger a la gente contra la pobreza extrema y sus efectos sobre el bienestar y (iv) proteger el bienestar durante períodos de vulnerabilidad del ciclo de vida.

En términos generales, estas definiciones tienen dos elementos en común. Por un lado, se refieren a la idea de reducir la vulnerabilidad de los hogares frente a eventuales caídas de ingresos a través de un mejor manejo del riesgo. Por otro lado, aluden al apoyo que requieren las personas y comunidades que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Por ello, la protección social consiste en la acción colectiva de proteger de los riesgos reduciendo el impacto sobre el individuo y la sociedad. La formación de sistemas de protección social resulta de la acción pública que busca resguardar a la sociedad de los efectos de los riesgos: enfermedad, vejez, invalidez, desempleo, etc. En síntesis, es el (conjunto de dispositivos de intervención) **conjunto de instituciones públicas que protegen a las personas contra las privaciones y riesgos económicos y sociales que, de otro modo, derivarían en la desaparición o en una fuerte reducción de sus ingresos**. En la medida que los sistemas de protección social ayudan a las personas a reasignar ingresos durante el ciclo de vida para reducir la incertidumbre frente a sucesos que ocasionen pérdidas de ingreso, logra proporcionar un sentido de seguridad a los ciudadanos.

El concepto de dispositivos de intervención incluye las instituciones de provisión de prestaciones, su forma de financiamiento y los costos de administración relacionados. En lo relativo a las áreas que cubre la protección social, Navarro y Quiroga (2003, p.74), afirman que la Protección Social debe incluir las siguientes funciones:

> [...] *Enfermedad y atención sanitaria*: actividades relacionadas al mantenimiento de la salud y al tratamiento de enfermedades; *Invalidez*: prestaciones de mantenimiento de la renta y las ayudas en efectivos o en servicios relacionados a atención de las personas con disminución de sus capacidades físicas o psíquicas; *Vejez*: prestaciones de jubilación y ayudas dinerarias o en servicios relacionados con la vejez; *Supervivencia*: incluye las prestaciones por viudedad y orfandad y las ayudas en efectivo o en servicios relacionados con la muerte de un miembro de la familia; *Familia e hijos*: prestaciones en efectivo o servicios de atención al embarazo, nacimiento, adopción y maternidad; *Paro*: mantenimiento de una renta mínima para los parados y servicios relacionados con la situación de paro; *Vivienda*: financiación de la vivienda; *Exclusión social no clasificada en otros apartados*: mantenimiento de renta y otros servicios relacionados con la lucha contra la exclusión social [...].

En realidad, los dispositivos estatales de intervención en el área de la protección social pueden agruparse en: asistencia social; seguro social y seguridad social.

La asistencia social supone la asignación y distribución de bienes y recursos para sectores específicos de la población, de acuerdo con necesidades puntuales: son acciones de tipo focalizado, residual y selectivo que se realizan con financiamiento fiscal.

El seguro social que incluye la distribución de bienes y servicios a categorías ocupacionales y su base es contributivo.

Finalmente, la seguridad social - distribución de bienes y servicios a todos los individuos para la cobertura de los riesgos sociales clásicos – enfermedades, vejez, exclusión –.

- **Salud:** asistencia sanitaria necesaria para mantener, restaurar o mejorar la salud de las personas, sin considerar el origen del problema; manutención y transferencias en efectivo relacionadas con una enfermedad física o mental, sin incluir discapacidad.
- **Discapacidad**: manutención y transferencias en efectivo y en especie – excepto asistencia sanitaria – para las personas con discapacidades físicas o mentales relacionadas con su inhabilidad de ocuparse en actividades sociales y económicas.
- **Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales**: manutención y transferencias en efectivo o en especie relacionadas con los accidentes laborales.
- **Vejez, invalidez y sobrevivencia:** manutención y transferencias en efectivo o en especie – excepto asistencia sanitaria – relacionadas con la edad adulta mayor, la muerte o invalidez de un miembro del hogar generador de ingresos.
- **Familia e hijos**: manutención y transferencias en efectivo o en especie – excepto asistencia sanitaria – relacionadas con los costos de embarazo, nacimiento y adopción, crianza de niños y el cuidado de otros miembros de la familia.
- **Protección contra el desempleo y mercado laboral:** manutención y transferencias en efectivo o en especie – excepto asistencia sanitaria – relacionadas con el desempleo.
- **Vivienda y saneamiento:** ayuda para afrontar los costos de la vivienda y obras de saneamiento.
- **Exclusión social no clasificada en ninguna de las anteriores:** transferencias en efectivo o en especie – excepto

asistencia sanitaria – específicamente dirigidas a aliviar la pobreza y la exclusión social, no cubiertas por alguna de las otras áreas mencionadas.

- **Educación básica:** transferencias en efectivo y en especie para las personas o grupos en condiciones desfavorables relacionadas con su acceso a la educación.
- **Alimentación y nutrición:** transferencias en efectivo o en especie para mantener, restaurar o mejorar la condición nutricional de las personas en condición de vulnerabilidad social.

En el siguiente apartado analizaremos el desarrollo de estas áreas con el objetivo de brindar una breve descripción del sistema de protección social en Argentina.

Características de la protección social en Argentina

Hasta la década de 1990, Argentina fue definida como un país pionero dentro del continente en tanto que, junto a Uruguay, se había caracterizado por alcanzar altos grados de cobertura y universalización (aunque de manera estratificada) del bienestar en la población (MESA-LAGO, 1989) (FILGUEIRA, 2002).

En términos generales, la protección social en Argentina, es de base contributiva y presenta un amplio desarrollo de la seguridad social que prevalece sobre todos los demás componentes del gasto social (DEL VALLE, 2008, p.172). En este sentido, la política social tuvo como ejes fundamentales al empleo y los ingresos por lo que se apoyaba "en transferencias y subsidios al consumo privado, e incentivos a la productividad del trabajador" (DEL VALLE, 2006, p.180). Funcionando como un 'sistema de protección compensatorio' las instituciones públicas tenían un papel accesorio respecto del mercado que era el principal proveedor de la satisfacción de las necesidades sociales.

Esto se debió a que durante el período sustitutivo de importaciones (1940-1980) la relación política social – política económica se asentó sobre el rol que había adquirido el estado y se sustentaba en la apropiación de una parte considerable de los recursos financieros provenientes de las exportaciones que, en virtud de su productividad, se habían transformado en el sector de la economía con capacidad de generar un excedente de ingresos.

Las características principales del modelo de protección social que tradicionalmente se desarrolló, se apoyaron en la adopción de un régimen basado en la acumulación surgida de la actividad industrial que le otorgaba una dinámica amparada en el crecimiento sostenido del mercado interno.

En términos sociales, la integración de la población se promovía por medio de distintas formas de intervención estatal destinadas a mantener altos niveles de empleo e ingresos. En ese contexto, el rol productivo que ejercían los miembros del hogar económicamente activos implicaba niveles relativamente altos de retribución laboral, que generaban ingresos elevados y bajos niveles de precarización de las condiciones de trabajo.

Una primera observación, al analizar el desarrollo de la protección social en Argentina, es que el principio de orientación que la inspiró ha sido la subsidiariedad. Es decir, que el Estado sólo interviene cuando fallan las instituciones más próximas al individuo: el mercado y la familia.

La segunda observación, es que desde sus inicios, el sistema de protección estuvo segmentado; por ello, tendió a privilegiar generalmente a los funcionarios y estableció un sistema múltiple de acceso y, consecuentemente, niveles de prestaciones en razón del status profesional, a través del fortalecimiento de los mecanismos de representación y prestación de servicios de bienestar de tipo corporativista.

En tercer lugar, el familiarismo de este modelo de protección social, consistió en que éste estaba dirigido principalmente al varón cabeza de familia, y a través de él, hacía descansar sobre la familia la responsabilidad principal de dispensar cobertura del riesgo y cuidados de bienestar a sus miembros en circunstancias de necesidad; una obligación que se establecía incluso por medios de preceptos legales.

En esta lógica de la protección social el lugar que ocupaba el trabajador formal – varón cabeza de familia – en el mercado de trabajo reforzaba la autoridad de aquél y la centralidad de esta institución – mercado laboral – en la arquitectura de la protección social.

Por estos motivos, el sistema de protección social antes que responder a los riesgos derivados del mercado de trabajo, se estructuró para responder a los riesgos derivados de los fallos en el sistema familiar y a aquellas situaciones que correspondían a la imposibilidad física de incorporarse a aquel mercado – invalidez, edad, etc –.

En términos de modelos de desarrollo lo que implícitamente se asumió, era que el proceso de modernización conduciría al país hacia el mundo industrial por lo que Argentina tendía a transitar desde una sociedad agraria, con familias extendidas, baja esperanza de vida al nacer y alta proporción de trabajadores de baja calificación, hacia otro tipo de sociedad, urbanizada, con envejecimiento de la población, en que el empleo formal y la unidad familiar biparental estable bajo el modelo breadwinner serían la norma.

La intervención estatal en política social estuvo pensada para enfrentar una serie de riesgos relativos a la protección de la tercera edad, a la calificación

de sus migrantes rurales, a la creación de mecanismos de manutención de renta individual y familiar (especialmente en las etapas tempranas del ciclo familiar) y a la creación de sistemas de salud y protección sanitaria adecuados para la convivencia urbana (HUBER; STEPHENS, 2005).

Si bien, desde mediados de los años setenta, el modelo comenzó su transformación, no fue sino hasta fines de los años ochenta cuando la hiperinflación y la parálisis institucional brindaron inigualables condiciones para la adopción de un nuevo paradigma productivo. En efecto, los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990 provocaron un deterioro en los sectores más bajos de la sociedad dando inicio al proceso de empobrecimiento de los sectores medios, quienes brindaron una amplia aceptación a los postulados neoliberales con la esperanza de recuperar su situación anterior.

Bajo el proceso conocido como "Reforma del Estado", el gobierno promovió un conjunto de decretos que dieron lugar a la privatización de empresas estatales, la capitalización de créditos por parte de los acreedores del Estado, el despido de trabajadores como condición para las privatizaciones, la ejecución de los contratos de todo ente en que el Estado Nacional tuviera participación total o mayoritaria y la desregulación de las empresas privadas.

Al mismo tiempo, se produjo una apertura de la economía y las políticas económicas se orientaron a conseguir la estabilidad de las cuentas externas y el saneamiento monetario. Para lograr este último objetivo, en 1991, Argentina impulsó un sistema de paridad cambiaria con el dólar conocido como Plan de Convertibilidad.

Siguiendo la interpretación prevaleciente de los organismos internacionales que se basada en la teoría neoclásica, las reformas económicas puestas en marcha en la Argentina reforzarían al mercado como asignador de recursos y eliminarían aquellas distorsiones que afectaban negativamente la demanda laboral[1].

Las expectativas eran que **'las reformas incidirían en un aumento del empleo'**. Este fue el **'consenso que desde Washington existía'** sobre los efectos de la globalización para el empleo en los países del "Tercer Mundo" y específicamente de América Latina (Banco Mundial, 1995) y desde el cual, se concluyó que los procesos de la globalización generan costos y beneficios, y que los segundos superan a los primeros, si los países adoptan políticas adecuadas[2].

---

[1] Se refiere, fundamentalmente, a los sesgos que afectarían negativamente las actividades de exportación, el sector agropecuario (*urban bias*) y el factor trabajo. Una profundización sobre este punto en Del Valle (2001).

[2] Como ejemplo del aprovechamiento de los beneficios, hasta 1996 se citaban los casos de algunos países del este asiático donde la estrategia basada en las exportaciones industriales como motor del

Ese conjunto de políticas produjo un impacto en toda la estructura social de Argentina y definió una nueva matriz socioeconómica de alta vulnerabilidad. En síntesis, la ruptura del edificio de la protección social basado en el empleo y los ingresos por medio del proceso de creciente precarización del empleo se consolidó con la transformación del modelo de organización económica y social que se impuso en el país y en gran parte del mundo y, que se centró en una transferencia de poder y recursos del Estado al sector privado.

Junto con el avance de políticas tendientes hacia la apertura del mercado por medio de disminuir la intervención estatal, se impulsó la transferencia de recursos al interior del aparato estatal, con el objetivo de disminuir la relevancia del gobierno central e incrementar la de los gobiernos provinciales y municipales dentro de un proceso denominado descentralización.

Esta descentralización, impulsada a partir de la década de 1990, se apoyó en la premisa de transferir la toma de decisiones y los beneficios de las políticas a los ciudadanos, ya que se partía de la hipótesis que así se contribuiría al crecimiento y desarrollo de procesos democráticos sostenibles dando lugar al **desarrollo de nuevas habilidades y capacidades municipales para la provisión de políticas públicas más acordes a las necesidades locales**.

La observación en este sentido, es que los municipios que ejecutaron programas descentralizados tuvieron mayor capacidad de gasto y autonomía para aplicar estos recursos en su territorio. Por otra parte, el carácter provisorio de estos programas (con una duración promedio de 2 años) y los requisitos de contraparte para ser municipio elegible (por ejemplo, gastos corrientes de los nuevos servicios o continuidad), motivaron que los municipios medianos y grandes hayan sido los principales ejecutores de estos programas.

Asimismo, la focalización, se instituyó como el otro cambio significativo en el marco de las reformas del estado. Por ello, más que propiciar nuevas inversiones para la expansión y mejoramiento de la calidad de los servicios en los sectores de salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento, cultura y recreación, y deporte, los recursos públicos estatales debían reducirse y orientarse en dirección a los sectores sociales que no disponían de los recursos para acceder a la satisfacción de estas necesidades a través del mercado.

Emergieron iniciativas vinculadas a áreas de identificación de beneficiarios, monitoreo y evaluación de resultados e impactos, proyectos en las áreas de infancia y tercera edad, y asistencia financiera para el desarrollo de programas alimentario-nutricionales.

---

crecimiento generó una gran cantidad de empleo, contribuyó a reubicar la fuerza de trabajo de la agricultura hacia actividades de mayor productividad e incentivó un mejoramiento generalizado de la productividad por lo que se produjo un aumento creciente en los salarios y reducción de la desigualdad salarial (FIELDS, 1994, p.395-414).

Así, con la transferencia de gran parte de la responsabilidad de lo social a provincias y municipios, el estado nacional debía construirse un nuevo papel que se centró en reducir las diferencias que la aplicación de políticas universales no había corregido: los barrios y localidades sin servicios adecuados de salud, educación y atención a niños pequeños y ancianos.

Finalmente, el último elemento diferencial resultó del surgimiento de la heterogeneidad de la pobreza en los años 90 que fue, en parte, el resultado de la segmentación de los sectores medios que habían ocupado el centro de la estructura social y fueron los mayores beneficiarios de la educación pública y del empleo formal. Estos sectores respondieron a la caída en la inversión pública en educación de inicios de los años ochenta y a una renovada apelación a la diferenciación social centrada en nuevos consumos privados de servicios, abandonando la escuela pública y trasladando a sus hijos a los establecimientos privados.

Con el abandono del empleo y los ingresos, el efecto en la pobreza y la indigencia creció y se observó un proceso creciente de expansión de la desocupación y de la subocupación; de caída de los salarios; de deterioro de las condiciones de empleo de los que trabajaban y en consecuencia; de mayor pobreza.

Aquéllos que sufrían estos cambios volvían a demandar atención del sector público para acceder a la educación, a la salud, a la vivienda y a los servicios que les habían quedado vedados. No obstante, la demanda de vivienda estuvo segmentada, prevaleciendo el crédito privado para un conjunto minoritario de la población, ya que se estableció un vínculo bancario entre formalidad laboral y acceso al crédito. Por otra parte, los fondos públicos destinados a la construcción de vivienda social (FONAVI), quedaron recortados por ley permitiendo a cada jurisdicción la posibilidad de su aplicación a gastos corrientes (DEL VALLE, 2006, p.75).

La caída en el crecimiento económico entre 1998 y 2002, sumada al aumento del desempleo desde 1992 y la precarización del empleo a lo largo de todo el período, dieron por resultado un proceso de creciente fragmentación social que no encontró respuesta por parte del Estado sino hasta la crisis de 2001.

A partir de allí, se eliminaron gran parte de los programas nacionales que funcionaban descoordinadamente y se concentró el financiamiento en las áreas de alimentación, nutrición, salud (provisión de medicamentos, vacunas, otros insumos y leche fortificada) y, en programas de ingresos condicionados; en un primer momento, orientados hacia la inserción laboral (Plan Jefes de Hogar) y, posteriormente hacia la gestión de riesgos y disminución del ciclo de reproducción de la pobreza (Plan Familias y Asignación Universal por hijo).

Las nuevas transformaciones de la protección social

El sistema contributivo de previsión social

El sistema previsional en Argentina se encuentra fragmentado y coexisten alrededor de 130 regímenes previsionales paralelos, entre los que se cuentan trece cajas de Jubilaciones y Pensiones Provinciales y veintiséis municipales, cajas para profesionales y otras cajas y regímenes complementarios (entes autárquicos especializados). Sin embargo, el SIPA es sin lugar a dudas el régimen previsional más importante, alcanzando a casi el 91% de la población beneficiaria – Cuadro 1:

Cuadro 1 - Número de beneficiarios de las distintas cajas que integran el sistema previsional argentino. 2010

Sistema Previsional	Beneficiarios
SIPA	5.800.000
Cajas provinciales	500.000
Cajas municipales	1500
Cajas profesionales	45.000
Cajas complementarias	35.000
Total	6.381.500

Fuente: Elías (2010).

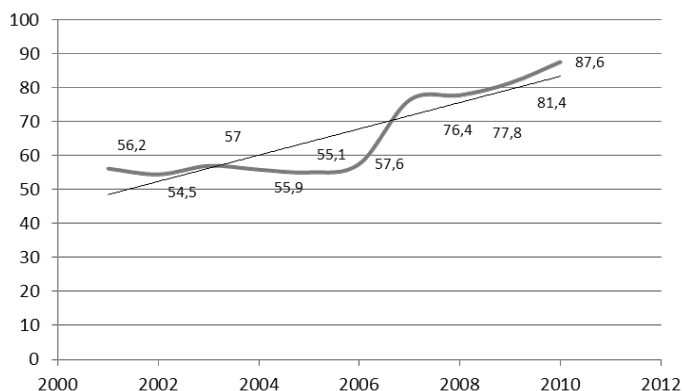
En este contexto, se puede afirmar que si la transformación operada durante los años 90 – mercadocéntrica – se centró en el mercado como fuente principal de protección social; a partir de 2003 se inició un proceso de reestructuración de la protección social en que el Estado ocupó un nuevo rol. Algunos de los aspectos más significativos del modelo emergente de protección social en Argentina son: el proceso de re-estatización de los fondos de pensiones, el fortalecimiento y el creciente protagonismo de las áreas del gobierno nacional en tanto rectoras de los sistemas de salud y educación, la unificación de los programas de combate a la pobreza y la tendencia a la universalización de la seguridad social a través de instrumentos que combinan criterios contributivos y no contributivos.

Un aspecto de las transformaciones está vinculado al sistema de previsión social en tres aspectos importantes: aumento en los beneficios previsionales, inclusión de pensionados y reformas en su institucionalidad.

Tres son los momentos en los que se desarrolla esa transformación. En una primera instancia, entre enero de 2005 y abril de 2007 se constituye el Plan de Inclusión Previsional, cuyo objetivo era incorporar al sistema previsional a los adultos mayores que no tenían los aportes – contribuciones – obligatorias al sistema de previsión, pero que se encontraban en edad de jubilarse.

El principal instrumento a través del cual se implementó el Plan de Inclusión Previsional fue el artículo 6 de la Ley 25.994, y el Decreto 1454/05, el cual reglamentó la Ley 24.476 y permitió que los autónomos con problemas de regularización de aportes, se puedan inscribir en un plan de facilidades hasta el 30 de abril de 2007 para acceder al beneficio previsional, permitiendo el descuento de la deuda de la prestación mensual en hasta 60 cuotas.

La incorporación masiva de personas que no cumplían con los requisitos previsionales y las jubilaciones anticipadas para personas desempleadas con aportes incompletos, por su magnitud, ampliaron la cobertura previsional de la población en más del 60 % – Gráfico 1.

Gráfico 1 - Evolución de la Tasa de cobertura del sistema de previsión social 2001-2010.

Al mismo tiempo, la obtención de la jubilación o pensión, además del haber previsional, permite el acceso a la cobertura médica del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), y el derecho a recibir las asignaciones familiares correspondientes.

El segundo momento de esta transformación, se produjo en marzo de 2007 con la aprobación en de la Ley n°26.222 que otorgó la opción a regresar voluntariamente al sistema de reparto estatal a los trabajadores que se encontraban bajo el régimen de capitalización, a la vez obligó el traspaso para quienes lo quisieran, igualmente estableció como obligatorio el retorno al reparto estatal a los que tenían pocos fondos acumulados.

En una tercera etapa, en octubre de 2008 se produjo una reforma estructural del sistema previsional – Ley n°26.425 – al pasar del Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones al Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA) por lo que todos los fondos de pensiones y jubilaciones pasaron a

ser gestionados nuevamente por el Estado por lo que puso fin al sistema de capitalización individual.

Por último, el componente de Jubilaciones y pensiones junto con las asignaciones familiares y el seguro de desempleo son históricamente beneficios contributivos; sin embargo, las transformaciones arriba descriptas implicaron que junto a los '3 millones de beneficiarios – contributivos – accedieran al beneficio 2,4 millones de personas por medio del Plan de inclusión previsional'. (BERTRANOU, 2010, p.20-21)[3].

El resultado fue que 9 de cada 10 mayores en edad jubilatoria reciben algún tipo de beneficio previsional (PNUD – CNCPS, 2010). No obstante, existe en este esquema la cuestión referida a los montos que perciben los beneficiarios. En efecto, la mayor parte percibe el haber jubilatorio mínimo y éste, resulta insuficiente para cubrir las necesidades básicas de este sector.

En relación a las **asignaciones familiares**[4] que es otro de los componentes contributivos del sistema de previsión social, desde 1957 estas transferencias están dirigidas a menores de 18 años cuyos padres sean asalariados formales.

Durante la década de 1990, estas prestaciones fueron focalizadas hacia los asalariados registrados de ingresos bajos y medios y, al mismo tiempo se redujo la alícuota que el empleador debía pagar para su financiamiento. En 2009 por medio del Decreto 1602/10 se produjo una profunda transformación de este componente ya que se expandió este beneficio a las familias de la economía informal por medio de la Asignación Universal por Hijo.

Las asignaciones familiares son percibidas por los asalariados del sector privado, beneficiarios del seguro de riesgos de trabajo y del seguro de desempleo, beneficiarios del Sistema Previsional y de las pensiones no contributivas, con ingresos que no superen los $4.800 mensuales. Éstas comprenden diversos tipos de beneficios (nacimiento, adopción, maternidad, matrimonio, hijos, hijos discapacitados, escolaridad, escolaridad por hijo con discapacidad) y el monto de las mismas varía conforme los ingresos del asalariado.

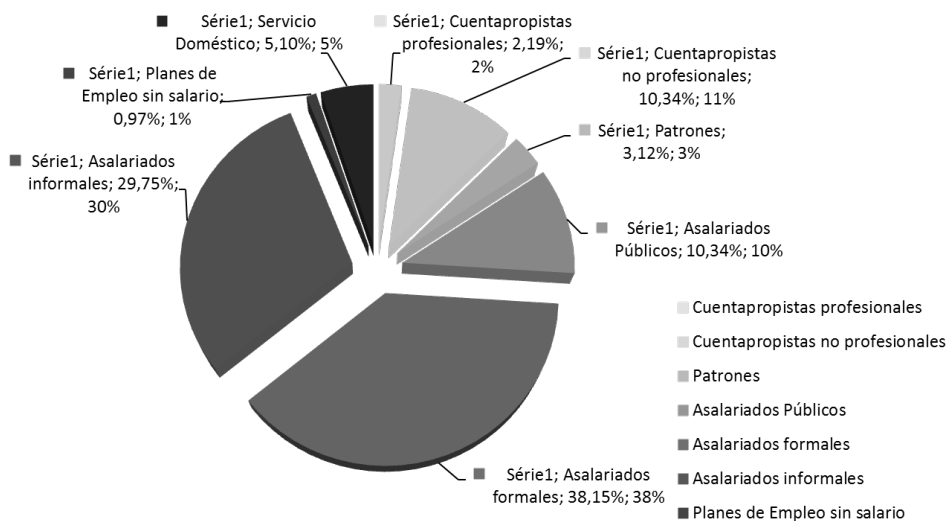
---

[3] Las personas que ingresaron por medio del plan de inclusión previsional eran aquellos que presentaban problemas de precarización del mercado laboral por lo que no cumplían con los requisitos de las contribuciones. Estas jubilaciones, (BERTRANOU, 2010, p.20-21) las caracteriza como parte de un esquema "semi-contributivo".

[4] Desde 1934, ya existían asignaciones consistentes en un subsidio por maternidad y algunos beneficios por hijo para los trabajadores de sectores específicos, como el bancario. Sin embargo, no es hasta 1957 que se establece un sistema más integral, con la conformación de la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Industria (CASFPI). Otros sectores siguieron esta tendencia, constituyendo sus propias Cajas de Asignaciones Familiares. Luego, en 1968, se unificaron normativamente las distintas cajas, aunque se mantuvieron administradas en forma independiente como Cajas de Subsidios y Asignaciones Familiares.

Finalmente, el **seguro de desempleo** se trata de otro componente contributivo que cubre a aquellos asalariados formales que son despedidos (Ley n°24.013). Esta protección comprende una prestación económica, la prestación médico asistencial, el pago de asignaciones familiares y el cómputo del período de las prestaciones a los efectos previsionales. Su monto corresponde al 50% de la mejor remuneración en los seis meses anteriores al despido, no pudiendo ser inferior a los $250 (equivalente a 62,5 dólares) ni superior a $400 (100 dólares) y su percepción es de hasta un año.

En este sentido, si consideramos la estructura ocupacional (Gráfico 2) de la Argentina podemos observar que ambos rubros – Asignaciones y seguro de desempleo – solamente alcanza a los asalariados formales del sector privado -38,15 % del total de la fuerza de trabajo activa; mientras que el 29,75 % de la misma queda fuera de estos beneficios.

Gráfico 2 - Distribución de la ocupación total – 2 trimestre 2010.

Esto se debe a que persiste la fuerte segmentación en el mercado laboral argentino en que poco más de la mitad de los trabajadores (56%) tienen un empleo formal, ya sea como asalariado privado en relación de dependencia, empleado público, trabajador independiente con trabajadores a cargo (empleador) o como cuentapropista profesional. A su vez, cerca de la mitad de los ocupados (44%) tienen empleos informales, constituidos por los asalariados no registrados (2,1 millones), los cuentapropistas no profesionales, el servicio doméstico, los trabajadores sin salario y los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

El sistema no contributivo de previsión social

Los beneficios no contributivos del sistema de previsión social en Argentina son: las pensiones no contributivas y la asignación universal por hijo. El primero de estos beneficios está orientado hacia distintos grupos etáreos aunque, fundamentalmente, alcanzan a mayores de 70 años, madres con más de siete hijos y personas con discapacidad que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y que no realizan aportes contributivos y su carácter es vitalicio, en tanto se mantengan las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento. Entre los beneficios de las pensiones no contributivas se encuentra el acceso a la atención médica gratuita – para el beneficiario y su grupo familiar- por medio del Programa Federal de Salud (PROFE).

En el caso de las pensiones no contributivas, los montos mensuales que se perciben son variables y dependen de las condiciones socio-familiares del beneficiario. Por ejemplo, por discapacidad (147 dólares); madres de siete o más hijos (209 dólares) y adultos mayores (148 dólares) (BERTRANOU; 2010, p.20). Es importante destacar (Cuadro 2) que desde el año 2003 se ha ampliado notablemente la cobertura que pasó de 340405 beneficiarios en 2003 a 930575 en 2009.

Cuadro 2 - Evolución de los beneficiarios de pensiones no contributivas según tipo de pensión 2003-2010

Año	Otros	Madres con 7 hijos	Vejez/invalidez	Total
2003	162128	57522	120756	340406
2004	159053	61650	131599	352302
2005	154566	82778	190138	427482
2006	155850	101151	231874	488875
2007	154252	128332	282148	564732
2008	148239	170072	334078	652389
2009	140869	232753	439207	812829
2010[a]	137782	140869	523499	802150

Fuente: Elaboración propia según datos de la Sub-secretaria de Seg Social. MTEySS en base a ANSES

[a] Corresponde al primer trimestre del 2010.

El otro componente del sistema no contributivo es la ya citada **Asignación Universal por Hijo (AUH)**. Creada en 2009, ésta se incorporó al Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley n° 24.714 como su tercer pilar[5]. El objetivo de la misma es atender la situación de aquellos

[5] Según el artículo 1° de la Ley n° 24.714, a partir del 1° de noviembre de 2009, el Régimen de Asignaciones Familiares se basa en un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto

menores pertenecientes a grupos familiares, que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido para los trabajadores formales. En este sentido, esta asignación, implica un cambio importante en los programas de transferencias condicionadas por dos motivos: primero, porque rompe con la relación tradicional entre empleo y acceso a derechos sociales por lo que prima la condición de ciudadanía de sus receptores; en segundo término, porque el presupuesto para el pago de estas asignaciones se encuentra financiado por la ANSES por lo que posee una independencia relativa respecto al ciclo económico.

En concreto, la AUH consiste en una prestación equivalente a la que reciben los hijos de los trabajadores formales, los beneficiarios del seguro de desempleo o los jubilados, y abarca a los hijos en edad escolar de los trabajadores desempleados e informales y a los hijos de los beneficiarios de otros planes asistenciales que fueron traspasados a la AUH que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil. Para recibir la asignación, el menor debe ser argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente con al menos tres años de residencia legal en el país. A su vez, se restringe la prestación hasta cinco menores por cada grupo familiar (es decir, hasta $1.100 por hogar).

El monto mensual de la asignación es de aproximadamente 55 dólares mensuales por hijo y de 220 dólares en el caso de hijos discapacitados. En ambos casos, es obligatorio que los titulares del beneficio acrediten el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación, en el caso de los niños menores de 5 años y, en el caso de los niños y adolescentes en edad escolar, es obligatoria la certificación de cumplimiento del ciclo lectivo escolar correspondiente[6]. Por último, desde 2011, las mujeres que transitan

---

de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del seguro de desempleo; un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez; un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que no tengan otra asignación familiar prevista y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

[6] Según señala Roca, (2010, p.36) "[...] Para verificar y controlar el cumplimiento de estos requisitos se implementó y emitió la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación para cada uno de los niño/as (más de 3,5 millones de libretas), en la cual constan los datos del titular del beneficio, una declaración jurada sobre su situación laboral y el ingreso percibido Es de señalar que la libreta es un instrumento legal donde deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos, certificados por los responsables tanto del médico en el caso de la vacunación y del control sanitario, como del docente directivo de la escuela a la que concurre el niño/a para el cumplimiento de la escolarización[...]".

su tercer mes de embarazo, también pueden acceder a la Asignación por Embarazo para Protección Social siempre que cumplan con los requisitos generales para acceder a la AUH. Estas mujeres, pueden percibir el beneficio hasta el nacimiento o interrupción del mismo y, para percibirlo es requisito fundamental que las embarazadas estén inscriptas en el Plan Nacer y cumplan con los controles de salud necesarios en cada etapa del embarazo.

Cuadro 3 - Evolución de beneficiarios y población infantil cubierta por la Asignación universal por hijo.

Periodo	Niños cubiertos	Titulares	Relación niños/titulares
Nov-09	3.313.115	1.841.126	1,80
Dic-09	3.419.227	1.801.116	1,90
Ene-10	3.235.422	1.677.611	1,93
Feb-10	3.395.344	1.768.081	1,92
Mar-10	3.520.387	1.813.490	1,94
Abr-10	3.679.798	1.921.428	1,92
May-10	3.686.894	1.928.706	1,91
Jun-10	3.512.806	1.862.835	1,89
Jul-10	3.486.025	1.847.336	1,89
Ago-10	3.404.909	1.813.802	1,88
Sep-10	3.460.583	1.826.245	1,89
Oct-10	3.470.759	1.836.151	1,89
Nov-10	3.502.886	1.855.199	1,89
Dic-10	3.513.064	1.860.389	1,89
Ene-11	3.514.600	1.861.984	1,89
Feb-11	3.507.988	1.860.473	1,89

Fuente: Elaboración propia según datos de la Sub-secretaria de Seg Social. MTEySS en base a ANSES

A inicios de 2011, la cantidad de beneficiarios de este programa ascendía a los 3507988 niños, niñas y adolescentes – Cuadro 3 – 1860473 de hogares distribuidos en todo el país por lo que se estima que su cobertura es prácticamente universal dentro de la población objetivo del programa. Gasparini y Cruces (2010) también concuerdan sobre la alta cobertura de la AUH.

En efecto, el 51% de los niños, niñas y adolescentes cubiertos por la AUH no habían recibido nunca antes ninguna ayuda social en forma de transferencia de dinero (MINISTERIO DE TRABAJO, 2009). Si se considera que además de la AUH, habría 7,5 millones de niños con algún esquema de seguridad social, la cobertura actual brindada a los niños, niñas y adolescentes

supera el 91% de la población menor de edad, considerando tanto los componentes contributivos como los no contributivos de la previsión social.

Respecto a la alta cobertura de la población objetivo del programa, Bertranou (2010) sostiene que aproximadamente el 70% de los niños y adolescentes que la reciben, se ubican en los dos primeros deciles del ingreso per cápita familiar y el 60% son pobres.

En este sentido, la AUH ha tenido un impacto positivo sobre los indicadores sociales ya que tranfiere ingresos directamente hacia los hogares. Según proyecciones de ANSES difundidas en mayo de 2010, la AUH en su alcance teórico de 4,9 millones de niño, niñas y adolescentes impactaría en la tasa de pobreza de forma que ésta pasaría del 9,1% al 6,4%, lo cual supone una reducción del 35%. A su vez, la tasa de indigencia pasaría del 3% al 1,4%, que se supondría una reducción del 53% de la tasa y de 581 menores de 18 años que superarían dicha situación (ROCA, 2010).

Para continuar con lo señalado por Gasparini y Cruces (2010), y aún con otras fuentes (no oficiales) para medir la situación social, la universalización de la ayuda estatal por hijo implicará un impacto sustancial sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos. Por ejemplo, Roca (2010, p.43) concluye que con la AUH:

> [...] La incidencia de la pobreza cae un 21,9%. Esto significa que más de 700.000 menores de 18 años salen de la pobreza. Por su parte, el porcentaje de hogares indigentes se reduce un 42,3%, lo que equivale a que más de 400.000 menores dejen de ser indigentes. La desigualdad se reduce un 20% (medida como el cociente de los ingresos del primer y décimo decil)[...].

Programas de transferencias monetarias

Los programas de transferencias monetarias, sean en la modalidad de workfare con contraprestación laboral o bajo la forma de condicionalidad, por ejemplo cumplir con la terminalidad educativa se desarrollan en Argentina desde la década de 1990, llegaron a su mayor cobertura luego de la crisis de 2001 con la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD).

Entre el 2003 y hasta el momento de la implementación universal por hijo, coexistían el citado PJJDHD; el Seguro de Capacitación y Empleo – ambos bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seg. Social – e implicaban una contraprestación y el Programa Familias por la inclusión, creado en 2003, y ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social que envolvía la condición de vacunación y asistencia escolar de los menores.

Para el año 2011, el PJJHD ya no se encuentra incorporado al presupuesto, mientras que el Programa Familia tiene un espacio residual[7] por lo que tan sólo se mantiene el **Seguro de Capacitación Laboral** y **Empleo** (SCyE) que gradualmente ha ido incrementando su participación en el presupuesto público. Este programa otorga un subsidio (prestación mensual equivalente a 56,25 dólares – durante un período máximo de 24 meses) y ofrece otros servicios de apoyo a la inserción laboral (orientación y asistencia en la búsqueda de empleo, intermediación laboral, formación básica y profesional, entrenamiento para el trabajo y/o asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo). Debido a que este seguro es incompatible con la Asignación universal por hijo, y los montos de la AUH son mayores que los de este programa, la tendencia ha sido a que él mismo disminuya la cantidad de beneficiarios. No obstante, para 2012 se estima alcanzar una cobertura de 155.645 beneficiarios, más de un 50% a lo proyectado para 2011.

De todos modos, se espera que la cantidad de beneficiarios del SCyE vuelva a incrementarse como consecuencia del traspaso de los beneficiarios del **Programa de Empleo Comunitario (PEC)** que tiene 300.000 beneficiarios – trabajadores desocupados – que perciben 37,5 dólares mensuales y que se encuentra actualmente en proceso de disolución.

Asimismo, bajo el MTEySS se encuentra el Programa Acciones de Capacitación Laboral, el cual pasó de $631 millones en 2011 a $1.027 millones para el 2012. Este programa incluye el subprograma **Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo** (financiado por el Préstamo BIRF 7474-AR), y dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, desocupados y con estudios formales incompletos. Las acciones del programa están orientadas principalmente a lograr la terminalidad educativa y formación profesional de estos jóvenes, pero también de los beneficiarios de los programas de Empleo Comunitario y del Seguro de Capacitación y Empleo ya citado. En el presupuesto 2012, la meta prevista es asistir a 133.000 jóvenes.

Dentro de las **Acciones de Empleo** que para 2012, tienen previsto un presupuesto de $756,7 el principal componente es el Plan de **Mantenimiento del Empleo Privado**, que tiene como objetivo sostener el empleo en sectores económicos que poseen dificultades. El programa otorga una suma remunerativa de hasta $600 mensuales y por el plazo de hasta 12 meses. Se brinda asistencia financiera a 2.417 empresas en el país para completar la remuneración básica del trabajador.

Desde el Ministerio de Desarrollo social se ejecuta desde agosto de 2009 el **Programa de Ingreso Social con Trabajo** (Argentina Trabaja).

[7] Esto se debió a que los beneficiarios con hijos menores de 18 años pasaron a la AUH y aquellos sin hijos fueron incorporados al SCyE.

El objetivo del programa es generar 100.000 empleos mediantes cooperativas[8] que serían constituidas, primeramente, en el conurbano bonaerense, dado que allí se registraban las tasas más elevadas de desempleo, pobreza e indigencia.

Las cooperativas creadas, tienen como finalidad realizar trabajos comunales relativamente simples, de pequeña y mediana dimensión (reparación y ampliación de escuelas, arreglos de baches, instalación de cloacas, mejora y mantenimiento de espacios públicos, plazas, etc.). Se estimó en el momento de la creación que cada cooperativa iba a reunir entre 50 y 70 personas. Esta iniciativa se planteó como objetivo principal la "promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores" (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, Res. nº3182)[9].

Por otra parte, en lugar de distribuir los excedentes a los asociados (un adelanto mensual del retorno como participación económica de los socios y al final del año una parte del excedente en función del trabajo realizado), entregarían de antemano una suma de dinero mensual en concepto de sueldo. Para poder acceder al mismo, los socios de estas cooperativas deben anotarse como monotributista social y hacer el aporte correspondiente, con lo cual el "sueldo" neto facturado sería de $1.240. Los trabajadores son inscriptos como "efectores sociales", por lo que acceden a la jubilación y a la obra social a través del Monotributo Social. En condición de monotributistas sociales, los cooperativistas tienen acceso a la Asignación Universal por Hijo. A cambio, deben cumplir con una jornada laboral de 40 horas semanales (cinco horas destinadas a capacitación), como miembros de cooperativas de trabajo. Las acciones del programa están dirigidas a personas sin ingresos formales en el grupo familiar y sin acceso a otras prestaciones, pensiones, jubilaciones nacionales o planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

A diferencia de otros programas, en éste se destaca el papel que poseen los municipios (y en algunos casos a las provincias) en la gestión cotidiana del mismo. En efecto, el gobierno nacional por intermedio del ministerio de Planificación e Infraestructura Social realiza los aportes al municipio para gestionar la actividad, comprar los insumos, herramientas de trabajo, dispositivos de seguridad, ropa de trabajo, etc.

---

8 Para finales de 2009 estaban registradas en el INAES unas 20.730 cooperativas de las cuáles 10.705 eran cooperativas de trabajo mientras que, en 2006, sólo existían 3059 cooperativas de trabajo en la provincia de Buenos Aires y 1033 en la Capital Federal.

9 En efecto, en un primer momento, los movimientos sociales que tomaron la iniciativa de crearlas eran políticamente afines al gobierno, pero posteriormente aquellos de izquierda reivindicaron, con movilizaciones, poder constituir cooperativas e incorporar a sus miembros y dirigirlas.

Estas cooperativas de trabajo tienen algunas especificidades respecto a las tradicionales: en primer lugar, la iniciativa proviene del estado y en lugar de la libre adhesión, los socios son invitados o seleccionados por las autoridades municipales o los responsables de movimientos sociales; en segundo término, la cooperativa tiene un presidente, un secretario, un tesorero y un coordinador general, designado en acuerdo con el MDS y las autoridades locales, que organiza las tareas de los miembros, que normalmente hubieran estado a cargo de los empleados municipales; por último, en lugar del Consejo de Administración, son las autoridades municipales o las agrupaciones sociales quienes asumen la tarea de organizar las cooperativas, condicionando las decisiones a tomar, limitando la autonomía, la independencia y el control democrático de los socios. Desde su inicio el programa tuvo un crecimiento sostenido – Cuadro 4 – y pasó a proveer ingresos en Junio de 2011 a 157.745 beneficiarios.

Cuadro 4 - Evolución de los beneficiarios y de las cooperativas de trabajo del programa Argentina Trabaja – 2009/2011.

Período	Cantidad de beneficiarios que aportan a Obras sociales	Cantidad de cooperativas
10/09	7373	230
11/09	23911	646
12/09	48945	1121
1/10	54523	1187
2/10	62297	1255
3/10	95119	1430
4/10	114514	1551
5/10	118835	1578
6/10	131528	1692
7/10	134716	1709
8/10	136689	1710
9/10	136965	1723
10/10	143234	1781
11/10	144456	1873
12/10	151637	1886
1/11	147453	1916
2/11	150235	1931
3/11	149152	1944
4/11	147926	1947
5/11	153052	2005
6/11	157745	2022

Fuente: elaboración propia en base a Sub-secretaria de Seg Social. MTEySS en base a ANSES.

El sistema de salud, características y cobertura.

El sistema de salud argentino se encuentra conformado por tres pilares: el público, la seguridad social (que comprende a las obras sociales nacionales, las provinciales y al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados – INSSJyP) y el subsistema privado. En este sentido, se encuentra fragmentado y sus servicios están profundamente estratificados.

La provisión estatal de salud funciona a través de los hospitales, centros de atención primaria de la salud y salas sanitarias, y tienen derecho a ésta**,** todos los habitantes del país independientemente de poseer o no con algún tipo de seguro social o privado. Aquéllos que se encuentran aportando a la seguridad social, en general, los trabajadores privados del mercado formal y los del sector público nacional y sus grupos familiares cuentan con una cobertura adicional brindada por las instituciones de la seguridad social denominadas "obras sociales", y los trabajadores que están en el sector público provincial y sus familias tienen cobertura por parte de las obras sociales provinciales. Asimismo, la población jubilada o pensionada recibe atención por medio del Instituto Nacional de la Seguridad Social para Jubilados y pensionados – INSSJyP.

Finalmente, el tercer pilar del sistema lo constituyen los seguros voluntarios de empresas privadas de medicina prepaga.

En términos generales, la infraestructura estatal ha sufrido un proceso de paulatino deterioro que junto con la descentralización de los servicios hacia las provincias (que disponen de dispar capacidad financiera y de gestión), dio lugar a una pérdida de calidad del servicio, dada la baja inversión pública y la sobredemanda de la población; y a la heterogeneidad de la atención sanitaria incluso dentro del subsistema de salud pública en función de las disímiles capacidades instaladas en cada provincia y/o municipio (MSA, 2008, p.27). Otro aspecto destacable que el 40% de la población que acude a los centros de atención primaria y los hospitales públicos poseen algún tipo de cobertura, sin que el subsistema público recupere los costos en que incurre por atender a ese amplio número de personas (MACEIRA, 2008).

Respecto del subsector de la seguridad social, la existencia de una variada oferta de servicios de salud gestionada por las diversas obras sociales, en manos de organizaciones sindicales de organización centralizada, genera una dispersión de la cobertura y dificultades para coordinar políticas de salud. Su financiamiento se encuentra directamente relacionado con la dinámica del mercado laboral, por lo cual, la precarización de las décadas del ochenta y noventa significó menores ingresos para ellas.

En 1970, la sanción de la Ley n°18.610 consolidó el modelo de las obras sociales al establecer la obligación de cada trabajador de afiliarse a la prestadora del gremio al cual pertenecía. Este sistema se extendió también,

en forma obligatoria, a los jubilados y pensionados: por medio de la Ley n° 19.032 fue creado el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), con el propósito de brindar prestaciones de salud y otros servicios sociales a la población adulta mayor (PNUD, 2010).

Las reformas introducidas en los noventa han reducido su impacto redistributivo. Finalmente, merece destacar que el gobierno central tiene facultades para fiscalizar el funcionamiento de las obras sociales nacionales a través de la Superintendencia de Seguros de Salud, pero este mandato no alcanza a las obras sociales provinciales, al INSSJyP ni al sector privado (PNUD, 2010).

Junto con esto, la existencia de un mercado privado de la salud de características muy diferenciadas en cada región del país, introduce una seria condicionalidad a cualquier proceso de reforma pensado exclusivamente desde el sector público (CETRÁNGOLO et al., 2002).

Dentro del conjunto de acciones llevadas adelante por el Estado en materia de salud que se destacan ya que son una inflexión respecto al período anterior, podemos citar la sanción durante el año 2002 de la **Ley de Genéricos** (Ley n°25.649). Esta Ley establece que toda receta o prescripción médica u odontológica debe expresar el nombre genérico del medicamento, de forma tal, que el consumidor pueda elegir la marca y el precio de su conveniencia, por lo que tendió a revertir la tendencia histórica al alza en el precio de los medicamentos.

Al mismo tiempo, año 2002, se creó el **programa Remediar**, con el objetivo de garantizar el acceso de la población en situación de pobreza a medicamentos que sirven para tratar el 90% de las patologías más frecuentes en el primer nivel de atención. El alcance de este programa es importante, por ejemplo, sobre un total de 34,8 millones de Recetas Remediar se identificaron 13.290.691 millones de beneficiarios distintos (personas únicas) lo que representa casi el 40% de la población total de Argentina.

El programa mostró en sus primeros años una adecuada focalización, en tanto el 94% de sus beneficiarios pertenece a hogares pobres y el 71% se encuentra bajo la línea de indigencia. Además, el cruce de registros con bases de obras sociales y seguros privados de salud permitió determinar que más del 84,3 % de las personas identificadas unívocamente depende exclusivamente de la cobertura pública para atender el cuidado de su salud (ARGENTINA, 2006).

El impacto de la transferencia media representa aproximadamente el 41% del ingreso per cápita de los beneficiarios que viven en hogares indigentes, el 15% de quienes pertenecen a hogares pobres y el 6% de los beneficiarios no pobres (ARGENTINA, 2006).

En la actualidad el Ministerio de Salud, en el marco del Plan Federal de salud desarrolla tres líneas de acción: el fortalecimiento de redes de salud a través del financiamiento de proyectos provinciales y locales participativos

(Remediar + Redes), la provisión de medicamentos esenciales por medio de más de 6.600 centros de atención primaria en todo el país y la capacitación de los recursos humanos en salud.

A partir del 2005 se implementó el Plan Nacer. En sus inicios fue pensado como un seguro para servicios de maternidad e infancia, centrado en alcanzar metas de reducción de la mortalidad materna e infantil y actualmente está dirigido a embarazadas, puérperas y niños/as menores de 6 años, en todos los casos que no posean cobertura explícita en salud.

El plan funciona a partir de la fijación de metas y su financiamiento – transferencia de los recursos de la nación a las provincias- responde al cumplimiento de los objetivos pautados[10].

Según datos del Ministerio, actualmente el Plan Nacer cuenta con 1.736.118 mujeres embarazadas, puérperas, y niños/as menores de 6 años de edad, sin obra social inscriptos en el programa y desde su creación ha beneficiado a 4.281.144 personas.

Actualmente, se está ampliando la edad de la población beneficiaria de este programa y la meta es incluir otros grupos poblacionales vulnerables (niños en edad escolar, jóvenes hasta los 18 años, mujeres hasta los 64 años), así como también el tratamiento de nuevas afecciones (como hipertensión, diabetes y otras). De esa forma, la población meta del programa alcanzaría a los 10 millones de personas sin cobertura de salud. (PLAN NACER, 2010). Hasta este momento, participan en el Plan Nacer 7.032 establecimientos de salud que efectivizan un total de 32.293.556 de prácticas.

Asimismo, existe una fuerte relación entre este programa y la ya citada Asignación Universal por Hijo ya que, como requisito para cobrarla, los niños/as menores de 6 años deben estar inscriptos en el Plan Nacer.

Desde el Ministerio de Salud de la Nación se llevan adelante otras acciones orientadas a reducir la mortalidad materna e infantil como el Plan de reducción de la mortalidad materna infantil, de la mujer y la adolescente (Resolución 1087/10). El Plan tiene por objetivos la reducción de la mortalidad infantil, de la mortalidad materna, la del embarazo no planificado en la adolescencia, la disminución de la incidencia y mortalidad por cáncer cérvico uterino y la reducción de los egresos hospitalarios por abortos.

[10] Los recursos se transfieren a las provincias por medio de cápita: un 40% en función de objetivos alcanzados y un 60% en relación al envío de padrones de beneficiarios captados. Las provincias pagan a sus prestadores (básicamente, red pública de centros de atención primaria de la salud y maternidades) según los servicios brindados, listados en un nomenclador, cuyos precios son fijados por la provincia. Los prestadores pueden destinar el dinero recibido a equipamiento, infraestructura, pago de recursos humanos (incentivos) y/o insumos.

El sistema educativo: características y cobertura

La estructura del Sistema Educativo Argentino comprende cuatro niveles: la educación inicial (cuyo último año es obligatorio), la educación primaria, la educación secundaria y la educación superior (art.17, Ley n°26.206). Esta última está conformada por los institutos de educación superior dependientes de las jurisdicciones y las universidades, que gozan de autonomía.

Es importante destacar, que las tasas de escolarización de los niveles primario y secundario de Argentina se encuentran entre las más altas de América Latina, en tanto la tasa de analfabetismo es una de las más reducidas. Si bien, las sucesivas extensiones de la obligatoriedad escolar impactaron en la ampliación de la matrícula, también plantearon nuevos desafíos en relación con el acceso, la permanencia y el egreso en el sistema educativo argentino.

A continuación, se presentan dos cuadros que muestran la distribución de los alumnos del país, según su concurrencia a instituciones de gestión estatal y de gestión privada – Cuadro 5.

Cuadro 5 - Distribución de los alumnos del sistema educativo según tipo de gestión, modalidad y nivel educativo.

	Total	**Nivel inicial**	**Primaria (1 a 6)**	**Secundaria**				**Superior no Universitario**
				Ciclo Básico			**Ciclo orientado (10 a último)**	
				7	**8**	**9**		
Gestión estatal	72%	66%	76%	76%	75%	72%	68%	55%
Gestión privada	28%	34%	24%	24%	25%	28%	32%	45%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Relevamiento Anual 2009. DiNIECE. Ministerio de Educación

Como se observa en el Cuadro 5 que el 72% de los estudiantes concurren a escuelas de gestión estatal. En forma discriminada, asisten a escuelas de gestión estatal: el 66% de los alumnos del nivel inicial; el 76% de los alumnos del nivel primario; el 75% de los alumnos del ciclo básico de la secundaria; el 67% de los alumnos del ciclo orientado de la secundaria y el 55% de los alumnos del nivel superior no universitario.

En este sentido,

> la gran brecha existente entre el sector estatal y privado se refleja en el 92% del tercil de menores ingresos que asiste a escuelas públicas y el 58% del tercil de mayores ingresos asiste a escuelas privadas, lo que en términos generales nos muestra una sociedad donde sus estratos más altos se educan mayoritariamente en escuelas privadas y sus sectores más pobres asisten casi exclusivamente a escuelas estatales. (FUNDACIÓN CIMIENTOS, 2011, p.7).

Es importante destacar que la evolución histórica de la matrícula de la escuela primaria en Argentina fue constante y a comienzos de 1990 había alcanzado un nivel casi universal. En este sentido, y tal como indica Rivas (2010, p.13), los datos respecto a la evolución del analfabetismo siguieron una tendencia muy asociada a esta expansión constante de la educación primaria desde fines del siglo XIX.

La educación secundaria, por su parte, registra "explosiones de acceso": el primero de ellos, durante la época del peronismo; el segundo, con la recuperación democrática en los años ochenta y, posteriormente, con la extensión de la educación obligatoria como resultado de la Ley Federal de Educación (RIVAS et al., 2010).

Si bien el país ha logrado importantes avances en términos de cobertura, las deficiencias en materia educativa se expresan en otros indicadores, tales como la repitencia, el abandono y promoción efectiva, los que muestran, a su vez, importantes variaciones entre provincias (FUNDACIÓN CIMIENTOS, 2011, p.27).

En general, la promoción efectiva ha sufrido en el ciclo básico una leve retracción (asociada al aumento de la repitencia), mientras que en el ciclo orientado ha experimentado un leve aumento. La repitencia aumenta año a año en los dos ciclos, y los índices de abandono muestran una leve disminución en los últimos dos años, aunque sus valores son altos.

Asimismo, la tasa de promoción efectiva[11] en el nivel primario es alta, mientras que la tasa de promoción efectiva de la secundaria es sensiblemente menor – Cuadro 6.

[11] La tasa de promoción efectiva es el porcentaje de alumnos matriculados en un año de estudio de un nivel de enseñanza particular, que se matriculan como alumnos nuevos en el año de estudio inmediato superior de ese nivel en el año lectivo siguiente. En conjunción con los indices de abandono escolar, esta tasa indica los logros de los alumnos y muestra un aspecto de la capacidad de retención de la escuela ya que también los repitentes son retenidos por el sistema.

Cuadro 6 - Tasa de Promoción Efectiva según niveles (2008/2009)

	Primaria						**Secundaria**			
							Ciclo básico			**Ciclo orientado (10 a último)**
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Total	89,92	93,45	94,50	94,19	94,36	95,77	87,14	72,36	78,22	74,88

Fuente: Relevamientos Anuales 2008 y 2009. DiNIECE. MEN

De esta manera, el abandono de la escuela es un fenómeno que se agrava a medida que se avanza desde los primeros años de escolaridad e impacta especialmente en los contextos en que, la mayoría de los alumnos proviene de sectores sociales desfavorecidos y donde se registra una mayor cobertura de la educación secundaria.

Cuadro 7 - Tasa de Abandono en el Ciclo Básico y ciclo orientado de la Secundaria, gestión estatal y privada

	Secundaria					
	Ciclo básico			**Ciclo orientado**		
	7	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**
Total	3,56	12,08	10,51	17,79	11,46	23,99
Público	6,34	14,03	11,60	20,36	13,57	26,82
Privado	-5,5	6,18	6,19	11,76	7,38	19,35

Fuente: Relevamientos Anuales 2008 y 2009. DiNIECE. MEN

El porcentaje de abandono en el Ciclo Básico es del 10,51%, y es cinco veces más alto en el sector estatal que en el sector privado, en el cual apenas llega al 2,23% – Cuadro 7.

En el Ciclo Orientado de la Educación Secundaria, el índice de abandono es del 19,79%, y se profundiza la diferencia entre escuelas de gestión pública y privada, aunque, a diferencia de lo que sucedía en el Ciclo Básico, (donde el abandono se muestra significativamente más bajo en las escuelas de gestión privada), el abandono muestra índices bastante altos en las escuelas de gestión privada del Ciclo Orientado (aunque no tan altos como en las públicas).

Los índices de abandono escolar más elevados pertenecen al año 12º (o al 6º año de la escuela secundaria), cuestión que encuentra su explicación en la cantidad de alumnos que terminan el último año de la secundaria sin aprobar las materias pendientes, esto es, sin egresar "efectivamente" de la escuela.

El año 10º (o 1º año de Polimodal en la antigua estructura), también presenta altos índices de abandono. Seguramente, el cambio de EGB a Polimodal (vigente en el momento del relevamiento estadístico) esté vinculado con el abandono en este año.

Como se observa en el Cuadro 7, la tasa de abandono se incrementa en el octavo año de escolaridad, como resultado de factores concurrentes. En ese momento, gran parte del alumnado acumula años de repitencia y la consecuente sobreedad. Junto con esto, muchas veces los adolescentes y jóvenes que viven en contextos sociales menos favorecidos se ven impulsados a insertarse en el mercado informal de trabajo. Además, en muchas provincias, el octavo año es el primero de la antigua secundaria, la cual implica un modelo organizativo diferente.

En síntesis, el sistema educativo argentino se caracteriza por: una alta cobertura en la educación primaria con una matrícula en aumento en los otros niveles (inicial y secundario); presentar obstáculos en la trayectoria escolar especialmente en el nivel secundario caracterizado por altas tasas de no promoción y abandono. Es decir, el aumento de la cobertura no implica la terminalidad de la escolaridad, la acreditación de niveles y obviamente, la adquisición de nuevos aprendizajes de saberes y competencias; presentar una manifiesta desigualdad en el rendimiento escolar según el origen social de procedencia de los estudiantes. O sea, no todos los niños y jóvenes tienen estos problemas.

Al respecto, las acciones del gobierno han sido diversas, en términos generales están orientadas a lograr la retención e inclusión escolar y son gestionadas a través de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPSE). En este sentido, desde mediados de 2008, se ha implementado la "Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias" y, recientemente, se ha conformado en el ámbito de esta Dirección un área que trabaja específicamente con el nivel primario, cuyo accionar se centra en la instalación de Centros de Actividades Infantiles (CAI) cuyas acciones están orientadas a quienes requieren mayor apoyo pedagógico y acompañamiento para acceder a sus estudios de nivel primario. Se ofrecen actividades culturales, artísticas, deportivas, recreativas, científicas y/o tecnológicas y se brinda apoyo pedagógico a través de un/a maestro/a comunitario/a. Otra iniciativa de reciente elaboración es el "Proyecto para la prevención del abandono escolar", que busca promover el acompañamiento a los estudiantes con el fin de evitar que dejen sus estudios a partir de dos estrategias centrales: la práctica del control de ausentismo en las escuelas y la construcción de acuerdos de trabajo entre las escuelas, los municipios, las instituciones y organizaciones de la comunidad.

En el marco de esta línea de acción, adicionalmente, se ampliaron las becas para adolescentes en situación de vulnerabilidad, ya sea dentro o fuera del sistema educativo. Estas becas, actualmente surgen como resultado de la

fusión y reformulación de dos programas previos que ofrecían becas y estaban orientados al nivel medio: el "Programa Nacional de Becas Escolares" (PNBE)[12] y el programa "Todos a Estudiar", componente del "Programa Nacional de Inclusión Educativa" (PNIE)[13].

En la reformulación del Programa de becas citado, cabe señalar que: se incorporó a los asistentes de las escuelas del primer Ciclo de la Educación Secundaria (ex ESB) de la provincia de Buenos Aires y, para ello, se modificó el Reglamento Operativo en lo referente a la edad mínima requerida para aspirar al beneficio, disminuyendo de 13 a 12 años. Asimismo, se permite la admisión progresiva de hasta dos beneficios por grupo conviviente y se renueva anualmente la beca a todo alumno que mantenga su escolaridad y se incorporan los alumnos repitentes a la nómina de becados. Otro aspecto de su reformulación, es que se considera la solicitud y se identifican aspirantes por vía de excepción con el fin de garantizarles el beneficio a alumnos que presenten situaciones de riesgo socioeducativo extremas. De esta forma, se otorgan becas a todos los aspirantes que sean alumnas embarazadas y a alumnos/as con hijos, a aquéllos con enfermedad oncológica que se encuentren en situación de pobreza y a alumnos con pase interjurisdiccional o entre escuelas de la misma jurisdicción, entre otros.

Se redefinió el requisito de ingresos familiares mínimos para los aspirantes tomando como base el Salario, Mínimo, Vital y Móvil y se suprimieron las restricciones de edad (mínimo/máximo) en la adjudicación de las becas.

En lo referente a los montos, por ejemplo, para el año 2009 se elevaron de $600 a $900 anuales para 550.000 alumnos, pagaderos en una cuota de adelanto de $150 y dos cuotas de $300 y $450 para las renovaciones y una cuota única de $900 para los nuevos becados.

No obstante, es imprescindible resaltar que desde la creación de la Asignación Universal por Hijo ha quedado suspendido el proceso de pago de las becas y selección de nuevos beneficiarios, aunque durante el año 2010 se ha concretado el pago de cuotas atrasadas o se ha avanzado en otro tipo de acciones contenidas en esta Propuesta debido a que con la implementación del AUH, los principales beneficiarios de las becas fueron traspasados a la AUH. Recientemente, se ha definido que las becas que se seguirán otorgando

---

[12] Hacia mediados de 2008, la beca del PNBE consistía en una transferencia monetaria anual de $600 (150 dólares). Durante algunos años, también, se distribuyeron libros y se financiaron "Proyectos Institucionales de Retención Escolar", que debían ser diseñados y ejecutados por las escuelas a las que concurrían los alumnos becados.

[13] Todos a Estudiar consistía en la entrega de una beca (inicialmente de $400, 100 dólares, que fueron elevados a $600/150 dólares al momento de fusión de los programas), y en el financiamiento de proyectos presentados por las escuelas.

responderán a cuatro líneas y grupos objetivos: pueblos originarios, erradicación del trabajo infantil, alumnos de escuelas técnicas y derivadas de leyes especiales.

De acuerdo con los datos del Presupuesto 2009, la cantidad de estudiantes becados habría sido de 668.175 alumnos, número que se había incrementado a 703.950 becados en 2010. No obstante, la significativa reducción en el universo de potenciales destinatarios de las becas produjo una caída sustantiva de esta cantidad.

Para finalizar, merece destacar que el Ministerio de Educación desarrolla, actualmente el programa Gestión Educativa, las principales acciones de éste están destinadas a: a) educación para adultos mayores de 18 años que no finalizaron los estudios obligatorios, b) el Programa Nacional de Alfabetización de Jóvenes y Adultos (Encuentro), y el Plan Nacional de Finalización de los Estudios Primarios y Secundarios (FINES); c) Plan de enseñanza de las Ciencias y acciones de apoyo a la oferta educativa (BID-Prodemu). En este sentido, este programa ha incrementado en un 36,7 % su participación en el presupuesto respecto al 2011.

Uno de los rubros más importantes dentro del gasto que el gobierno nacional hace en educación está dado por Programa **Conectar Igualdad** (Decreto 459/10). Este programa se implementa en forma conjunta entre el Ministerio de Educación, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS), el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Jefatura de Gabinete.

Su objetivo es promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las escuelas. Para ello, se realiza la entrega de una computadora portátil a todos los alumnos y docentes de la educación secundaria de gestión estatal y educación especial, y se instalan aulas digitales móviles con computadoras portátiles para los Institutos Superiores de Formación Docente.

Los recursos que le han sido asignados, pasaron de $493 millones (equivalente a 123,25 millones de dólares) en 2010 a más de $3.100 millones (775 millones de dólares) en 2011. En página web del programa presenta datos sobre la cantidad de netbooks entregadas por provincia. Según se informa allí, en la etapa II (aún vigente) se llevan distribuidas a la fecha 1.115.840 netbooks, sobre una meta prevista de 1.370.000. La provincia de Buenos Aires concentra más del 49% del total, luego, le siguen CABA (6,2%), Chaco (5,6%) y Mendoza (4,5%); mientras que Tierra del Fuego, San Luis y La Pampa apenas recibe en conjunto 0,3% del total.

Junto con este programa, se desarrolla desde 2009 el denominado **Inclusión Digital Educativa**, a través del cual se distribuye equipamiento a alumnos del ciclo superior, a los docentes y escuelas técnicas y agrotécnicas.

Otra de las acciones destacadas en el ámbito educativo es el **Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE)**, que se implementa desde 2004. A través de diferentes acciones, el PIIE busca fortalecer a las escuelas primarias situadas en contextos de mayor vulnerabilidad social, de tal forma que su oferta pedagógica resulte una alternativa de calidad. Para ello, se envían recursos materiales a las escuelas, se financian iniciativas pedagógicas escolares, se conforman redes para el intercambio y la formación docente. Actualmente, este programa llega a 3.832 escuelas primarias y a 200 escuelas especiales, las que representan el 50% de las escuelas urbanas y el 100% de las que reciben niños/as en condición de vulnerabilidad (PNUD – CNCPS, 2010). También se encuentran las acciones que se desarrollan para mejorar la **infraestructura** y dotar de **equipamiento** a las escuelas, por un lado, y el **Plan de Finalización de Estudios para Jóvenes y Adultos (FINES)**, a través del cual se ofrece a los jóvenes y adultos mayores de 18 años sin estudios formales completos la posibilidad de culminarlos.

Para finalizar, vale mencionar que a pesar de los avances y las reformas promovidas respecto de la educación, algunas cuestiones siguen resultando problemáticas en términos de inclusión educativa e integración social y demandan de la atención pública, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos provinciales. En particular, sobresalen las crecientes dificultades para retener a los alumnos en las escuelas, la heterogeneidad en la magnitud de los recursos que las diferentes jurisdicciones destinan al gasto en educación, y la segregación socioeducativa entre escuelas y al interior de las mismas. A este listado de cuestiones propiamente educativas se agregan otras, de índole contextual, que refuerzan las disparidades: el empeoramiento en las condiciones de vida de los alumnos, las deficiencias nutricionales y organizativas de los comedores escolares, la desigual distribución en las condiciones materiales de las escuelas y la desarticulación entre las políticas educativas y las políticas sociales (VELEDA, 2008).

Otras acciones estatales de protección social

Otras políticas vinculadas a la protección social, con especial atención a los grupos con mayores necesidades y derechos vulnerados de la población, son aquéllas que se centran en los aspectos alimentarios y de abordaje integral de las condiciones de vulnerabilidad.

Las acciones focalizadas a la población vulnerable (por situación de pobreza e indigencia y, también, en función de otras características sociales como género, edad, discapacidad) cobraron relevancia a partir de mediados de los noventa y se materializaron por medio de la proliferación de distintos programas focalizados.

A partir de 2003, desde el Ministerio de Desarrollo Social se planteó reordenar la multiplicidad de programas existentes en tres grandes líneas: economía social, políticas alimentarias y familias de mayor vulnerabilidad. Este cambio se concretó en el citado Plan Familias por la Inclusión Social, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra”.

Al mismo tiempo, se impulsó una mirada de la política social que al menos en el plano declarativo intentó ser más integral, la cual se tradujo en el interés por conformar una “Red Federal de Políticas Sociales”. En el ámbito de la intervención territorial, esto tuvo dos correlatos concretos: por un lado, se conformaron los Centros de Referencia en cada una de las provincias, con el propósito de que la oferta de programas del Ministerio de Desarrollo Social llegara en forma articulada y se avanzó en la conformación de Centros Integradores Comunitarios, a partir de los cuales se busca integrar, a nivel local, las políticas de desarrollo social con las de atención primaria de la salud.

Los programas de Política alimentaria

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) surgió en 2002 a partir de la aprobación de Ley n°25.724. Buscaba concentrar las iniciativas alimentarias que se desarrollaban anteriormente desde el Ministerio de Desarrollo Social y aumentar su cobertura. El Plan opera a través del envío de partidas presupuestarias a las provincias, las cuales deciden acerca de la modalidad de intervención en sus territorios dentro de un menú predeterminado, que incluye distribución de módulos de alimentos, entrega de tickets, cobro de subsidio por medio de tarjeta de débito, entrega de insumos y capacitación para armado de huertas, asistencia financiera a comedores comunitarios.

Las acciones incluidas en este Plan están dirigidas a niños de hasta 14 años, embarazadas, personas con discapacidad y ancianos mayores de 70 años de edad en situación de pobreza. Según los datos del Ministerio de Desarrollo Social, el PNSA actualmente llega a cerca de 1.830.900 familias con ayudas alimentarias. El 20% de dichas familias son asistidas a través de módulos alimentarios, dado que son familias que residen en zonas muy alejadas y no tienen acceso a la bancarización que requiere la herramienta de la tarjeta magnética, aunque esta modalidad ha cobrado progresiva relevancia como estrategia. La cantidad de beneficios brindados desde la creación del PNSA hasta la actualidad, a nivel nacional, se detallan en el Cuadro 8.

Cuadro 8 - Metas del Programa nacional de seguridad alimentaria 2002-2010.

Años	**Asistencia alimentaria a hogares indigentes** (cantidad deayudas alimentarias)	**Asistencia alimentaria a hogares indigentes** (cantidad de módulos alimentarios)	**Asistencia financiera para la conformación de huertas** (cantidad de huertas)
2002ª/	4.657.953	...	...
2003ª/	752.550	8.700.000	...
2004	388.384	3.883.844	455.115
2005	2.441.051	14.614.673	482.000
2006	2.711.350	10.927.658	478.151
2007	2.750.000	10.400.000	590.200
2008	7.250.000	6.000.000	590.200
2009	13.114.560	3.800.000	586.200
2010	13.114.560	3.800.000	590.200

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la. DiNIECE. MEN

Programa de Infraestructura Habitacional "Techo Digno"

Para 2012, Buenos Aires concentra el 19,1% de los fondos y tiene el 32,9% de los hogares con déficit habitacional. Luego se ubican Río Negro, Neuquén, Misiones y Tucumán que reciben 8,5%, 7,3% y 5,4% y 5,2% sobre el total, respectivamente. Sin embargo, salvo Tucumán y Misiones, las otras dos no presentan porcentajes de déficit habitacionales de sus hogares acordes a los montos presupuestarios asignados.

Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA)

También, para 2012, Buenos Aires obtiene el 28,9% de los recursos y condensa el 44,1% de los hogares sin acceso a los servicios de agua potable y saneamiento. Le siguen, Córdoba, Santa Cruz y Tucumán (7,4%, 6,5% y 6,2%, respectivamente). A diferencia de Córdoba y, en menor medida, Tucumán, la provincia de Santa Cruz no presenta una elevada proporción de hogares sin acceso a desagües de red pública (0,3%).

Un lugar algo rezagado dentro del reparto de fondos, lo ocupa la provincia de Santa Fe que registra un 8,9% de sus hogares sin acceso a servicios de desagüe y, por el contrario recibe menos recursos que Chaco que cuenta con un mejor indicador (3,7%).

Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica

Buenos Aires concentra el 57,8% del monto total del programa, según el PLP 2012 y presenta el 32,9% del total de hogares deficitarios y 44,1% de aquéllos sin acceso a servicios básicos de agua potable. Luego, la CABA obtiene el 12,7% de los fondos, a pesar que no tiene una incidencia significativa en la medición del déficit habitacional y del ASB. Santa Fe, participa de 0,5% del gasto, siendo sus indicadores sociales de referencia de mayor significancia relativa (7,7% por déficit habitaciones y 8,9% del ASB).

Conclusiones

La construcción de una red universal de protección social, en Argentina, se encuentra actualmente frente al desafío de consolidar y ampliar su campo de acción y disminuir la estratificación de los servicios y beneficios. Esto se relaciona con el sistema establecido de protección social, que al haber sido diseñado en función del sector formal del empleo, excluye o brinda un acceso estratificado a sus beneficios a la mayor parte de la población. En este sentido, se torna difícil imaginar una política social sustentable sin mejorar las tasas de empleo y los niveles de ingresos de las familias pobres, esto implica introducir modificaciones en la actual estructura distributiva del ingreso.

Las alternativas descansan en un nuevo sistema fiscal más progresivo y eficiente, que provea de recursos al financiamiento de un sistema de política social que garantice los requerimientos alimentarios fundamentales para todas las familias. La focalización en este caso, sólo debería identificar a aquellos sectores ubicados en los primeros dos quintiles de la distribución, debido a que por las características universales del gasto social y del sistema de seguridad social, el efecto distributivo de las políticas focalizadas ha sido insignificante y no se ha orientado mayoritariamente hacia estos sectores.

Mostajo (2000, p.23) ha mostrado que a pesar del avance del gasto social focalizado, en el caso argentino, esto no se tradujo en una distribución progresiva del ingreso por lo que "[...] la concentración de ingresos aumentó (a pesar del incremento del gasto social) y el estrato superior ganó participación en el ingreso total en desmedro de los estratos bajos [...]".

Esto se debe, entre otros factores, al peso de la seguridad social por sobre los demás componentes del gasto y se traduce en una dificultad para el desarrollo de políticas compensatorias sobretodo en períodos de crisis por lo que, el gasto focalizado tiende a disminuir su participación en estos escenarios. En principio,

> [...] la consolidación de una red de protección social tiene que generar certidumbres, en el sentido de garantizar que habrá de sostenerse e incrementar su participación en el gasto durante períodos de contracción

> fiscal (dimensión pro cíclica) de tal modo que pueda funcionar con cierta independencia del crecimiento económico [...] (DEL VALLE, 2008, p.89).

Es por ello, que se puede afirmar que, en Argentina, estamos asistiendo a la consolidación de una red restringida de protección social que no alcanza a cubrir completamente a los sectores en situación de pobreza estructural.

En síntesis, al poseer un régimen de bienestar diseñado en función del sector formal del empleo, la red de protección social no alcanza para incluir a todos los grupos en situación de riesgo y, considerando que el monto de la transferencia es claramente insuficiente y se encuentra limitado a la obtención de un trabajo formal, en el caso argentino, existe una tendencia a que en su funcionamiento genere incentivos para mantenerse en la informalidad debido a que si trabajan formalmente, pierden todo el subsidio[14].

Se puede afirmar que, en sentido estricto, a partir de 2002 existe una red restringida de protección social cuyos efectos sobre la distribución del ingreso son limitados debido a las características que posee el propio régimen de bienestar.

Estas características son universalidad y estratificación de la salud, y la educación y segmentación de la seguridad social; es decir, existe un sistema de protección social que se autofinancia con los aportes de los mismos trabajadores y que es administrado por medio de los sindicatos y el sistema de Seguridad social y, desde 1990 hasta la fecha se ha ido constituyendo un sistema que paso a definir un área específica, dentro de las políticas públicas y cuya características principal es la 'focalización'.

Es esperable que el desempleo, las dificultades de acceso a la salud y educación, y el alto nivel de carencias corrientes que enfrenta la población de más bajos ingresos continúe atentando contra la formación de capital humano y la acumulación de otros activos que permitan a estas familias, a través de sus descendientes (intertemporalmente) salir de la pobreza y la indigencia aún en un contexto de crecimiento favorable (8% en promedio anual desde 2002 a la fecha), por lo que estos problemas continuarán siendo el núcleo de las demandas sociales y por tanto, estarán en el centro del diseño de las políticas.

Sin embargo, la ausencia de fondos incrementales para ampliar la red de asistencia, sujeta a esta red al desenvolvimiento del ciclo económico; de allí que podemos afirmar, que el bienestar general dependió y hasta la actualidad depende del ciclo económico antes que, de algún modelo de justicia social que

---

[14] En este punto los análisis basados en el modelo econométrico de Becker, han avanzado significativamente en la demostración que es preferible cobrar los 150$ y realizar actividades informales a, tener que mantenerse con salarios formales bajos y sacrificar tiempo de ocio, traslado, y gastos monetarios de transporte (ZADICOFF y PAZ, 2004, p.4-5).

funcione en la base de la gestión política con la premisa de asegurar un piso de derechos igual para todas y todos los ciudadanos.

Como se indicó, las transformaciones del mercado de trabajo luego de las décadas de 1980 y 90 se caracterizan por el surgimiento del desempleo estructural, la precarización de las relaciones laborales, el crecimiento del sub-empleo y la consolidación de un mercado informal como elemento estructural de las relaciones económicas, por citar algunas.

A los cambios en el mercado laboral, las familias han tendido a responder incorporando aportantes (DEL VALLE, 2010) con lo que se modificó el sistema de aportante único. Al mismo tiempo, se produjo la incorporación de la mujer al mercado laboral y cambios a nivel del tipo y composición de las unidades familiares – monoparentalidad, jefatura femenina, familias extendidas (ARRAIGADA, 2004).

Esto implica asumir que, a partir de las transformaciones operadas en los 80 y 90, la distribución (según categorías sociales) de la cantidad y la calidad de los riesgos sociales ha cambiado. En este cambio han operado las decisiones que toman las personas en las esferas del mercado, de las familias y de las comunidades. Las formas en que la gente y las empresas compran y venden mercancías (trabajo, bienes y servicios), se localizan en el territorio, definen y legitiman arreglos familiares que también han sufrido transformaciones profundas con consecuencias en la distribución del riesgo entre clases, sexos, generaciones y poblaciones asentadas en diferentes territorios.

Por un lado, el modelo tradicional de familia nuclear biparental, encabezada por un padre proveedor, está cambiando aceleradamente, y las familias nucleares que corresponden al modelo tradicional, constituida por el padre y la madre e hijos, y en la que la cónyuge realiza las tareas domésticas, ya no son la mayoría en América Latina (CEPAL, 2004; ARRIAGADA, 2004).

En segundo término, los cambios en la estructura familiar fueron concomitantes a la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. Entre 1990 y 2002, por ejemplo, la tasa de participación femenina en zonas urbanas de América Latina aumentó del 37,9% al 49,7% (CEPAL, 2004). Casualmente, debido a que todavía la tasa de participación de la mujer es menor que la de los hombres y a la menor calidad de los empleos de las mujeres, la brecha contributiva existente en la región es significativa: 'solo el 19% de las mujeres de 15 a 64 años hace aportes al sistema de seguridad social en comparación con el 32% en el caso de los hombres' (DEL VALLE, 2010, p.104).

En tercer lugar, en Argentina la transición demográfica y el envejecimiento de la población influyen negativamente en el sistema de protección y, en particular, en la protección de la salud y de los ancianos. El aumento de la esperanza de vida se traduce en una mayor carga para los

sistemas de pensiones, encarece la atención de la salud y modifica la relación de dependencia entre beneficiarios y contribuyentes.

En el marco de estas reflexiones es importante destacar, que existen dificultades para reconocer estas nuevas estructuras y dinámicas de producción de riesgo por lo que habría que indagar si la estructura de protección social contribuye a acentuar los riesgos emergentes antes que a moderarlos.

La acentuación de los riesgos es resultado de que el sistema de protección se ha desarrollado para un modelo ideal de sociedad pero en la actualidad, este mismo sistema da lugar y alimenta el desarrollo de tres sociedades. Existe una sociedad mercantilizada en que por la vía privada – mercado – un sector de la población se abastece de los bienes y servicios que le proveen bienestar. Paralelamente, existe un sub-sistema de protección social para los trabajadores formales, en éste, los sindicatos y clases medias y medio-bajas vulnerabilizadas se encuentran sujetos al deterioro en su calidad de vida por el debilitamiento de la capacidad protectora de los antiguos sistemas de prestaciones sociales. Por último, existe una sociedad excluida en la cual, el principal mecanismo de acceso a recursos es el mercado informal que se combina con prestaciones y servicios sociales de carácter público.

El conjunto, nos permite vislumbrar el nacimiento de una nueva versión de lo que se puede rebautizar como la sociedad de los tres tercios. En efecto, la sociedad argentina que surgió de las transformaciones y reformas de las décadas de 1980 y 1990 se ha encontrado con la incapacidad del Estado para reestructurar su arquitectura de protección. Así, la acción estatal tendió y tiende a sobre determinar las causas de intervención y acaban dando lugar a la emergencia de 'tres países', cada uno formas particulares de producir y reproducir riesgo y bienestar dentro de un mismo espacio territorial.

En este sentido, la actual disposición de prestaciones sociales mantiene y profundiza la estructura de riesgos sociales existente. Esta afirmación, implica asumir – al menos en parte – la hipótesis de Levy (2008) que sostiene que la expansión de programas sociales no focalizados podría provocar un aumento de la informalidad económica[15].

[15] Su planteo parte del supuesto de que existen mercados laborales competitivos e integrados en una economía. Son varios los motivos por los que no se puede asumir la hipótesis de Levy (2008). Primero, porque resulta difícil sostener el argumento de que el sector informal es el resultado de decisiones óptimas tomadas por empleados y empleadores que se desempeñan voluntariamente en aquel sector. Segundo y, derivada de la primera observación, no existen situaciones de equilibrio por lo que es improbable que los trabajadores del sector informal pudiesen recibir un 'premio salarial' (un salario más elevado que el de los individuos con características similares que trabajan en el sector formal), con el que compensar la ausencia de prestaciones sociales o laborales, que sí reciben los trabajadores del sector formal (como el acceso a la seguridad social). Por último, y en base a los

En la línea argumental de Levy (2008), el resultado de la política social sería que los trabajadores tendrían cada vez mayores incentivos para desempeñarse en el sector informal porque recibirían algunas prestaciones sociales, como acceso a guarderías, pensiones mínimas, servicios de salud, etc. y esto dañaría la productividad y el crecimiento económico.

Ciertamente, los trabajadores insertos en el sector informal de la economía reciben, por su condición de excluidos o su calidad de desempleados, diversas formas de asistencia y protección social. En sí mismos, por ejemplo, los ingresos de transferencias condicionadas o los ingresos de actividades informales resultan insuficientes, pero combinadas ambas fuentes de retribución sirven para garantizar una mano de obra 'económica' y dispuesta a trabajar en cualquier condición. Paradójicamente, esto puede ser interpretado, a diferencia del planteo de Levy (2008) como el equivalente de una subvención estatal a las empresas del sector informal. O por expresarlo en otros términos, como un mecanismo de intervención estatal que tiende a mercantilizar informalmente a la fuerza de trabajo.

Desde el punto de vista de la teoría social – aunque no de la teoría normativa – que la acción estatal se oriente o diga orientarse hacia la inclusión, no significa que la misma no cumpla una función en la base de persistencia de los procesos de exclusión y mantenimiento de un sector informal que, sin duda, representa una parte importante del proceso de acumulación de capital. En el plano material, la persistencia de la exclusión cuestiona la capacidad de las políticas sociales (incluyendo el sistema de protección social) como instrumentos eficaces en la disminución de los riesgos sociales y, consecuentemente, de los procesos de exclusión.

En el marco de un sistema de protección social dual, la presencia de programas y beneficios sociales de base no contributiva reducen los incentivos a la formalidad, tanto para trabajadores como para empleadores. Al respecto, existe amplia evidencia empírica sobre cómo operan estos mecanismos y sobre sus resultados en el mercado de trabajo, por ejemplo, Galiani y Weinschelbaum (2007) muestran que los trabajadores secundarios en América Latina tienen una mayor propensión a la informalidad, si los trabajadores primarios en el mismo hogar están cubiertos[16].

---

argumentos precedentes, no se puede concluir que los programas sociales con amplia cobertura podrían incrementar la informalidad en una economía, pues gravarían el empleo asalariado formal y el informal sería subsidiado.

[16] Galiani y Weinschelbaum (2007) presentan el modelo económico más completo de informalidad en el mercado de trabajo: la "segmentación" formal/informal surge endógenamente, con empresas grandes y trabajadores calificados en el primer grupo, y empresas pequeñas y trabajadores no calificados en el segundo. Los trabajadores evalúan el paquete de beneficios asociados a la formalidad

En realidad, la presencia de mecanismos de inclusión/exclusión se conjuga con la presencia de mecanismos de incentivos a la formalidad/informalidad en el mercado de trabajo. En este contexto, la cobertura parcial de los sistemas contributivos existentes y la expansión de los programas no contributivos reducen uno de los atractivos de un empleo "en blanco". Por lo que la pregunta que surge se vincula a la necesidad de avanzar hacia la conformación de un único sistema de ingreso universal a la niñez; a la vejez; etc.

Sin embargo, en el actual contexto, el sistema tradicional de protección social coexistirá con programas no contributivos de creciente cobertura. Un riesgo, no obstante, es que la presencia de estos desincentivos resulte en el rechazo a medidas con impacto neto potencial positivo, y por ello será fundamental discutir estos problemas abiertamente. Aunque en la actualidad será necesario comenzar a diseñar alternativas de política que minimicen los conflictos de incentivos (a la informalidad, a la participación laboral, etc.).

Bibliografía

ACOSTA, Olga; RAMÍREZ, Juan Carlos. **Las redes de protección social**: modelo incompleto. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas; Unidad de Estudios Especiales, 2004.

ARGENTINA. Ministerio de Salud de la Nación. **El programa Remediar**: gestión y resultados de un modelo innovador en APS"., Buenos Aires, 2006.

ARRIAGADA, Irma (Org.). **Familias y políticas públicas en América Latina**: una historia de desencuentros. Santiago de Chile: CEPAL - Naciones Unidas; UNFPA, 2007.

ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Social protection strategy**, 2001. Disponible en: <http://www.adb.org/sectors/social-protection/main>. Fecha de acceso: 09 outubro 2012.

BERTRANOU, Fabio (Coord.). **Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina**: el caso de las asignaciones familiares. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, 2010.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina. **Panorama social de América Latina, 2004**. (LC/L.2220-P/E), Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2004.

CETRÁNGOLO, Oscar; JIMÉNEZ, Juan Pablo; DEVOTO, Florencia; VEGA, Daniel. **Las finanzas públicas provinciales**: situación actual y perspectivas. Buenos Aires: CEPAL, 2002. Serie Estudios y Perspectivas, n.12

(con algún espacio para la valoración que tengan de los beneficios prometidos – Summers, 1989) con su costo en términos de menores salarios, mientras que las empresas contraponen el "impuesto" que significan las contribuciones con la probabilidad de ser detectadas y castigadas.

CICHÓN, Michael; WOLFGANG, Scholz; MEERENDONK, Arthur van de; HAGEMEJER, Krzysztof; BERTRANOU, Fabio; PLAMONDON, Pierre. **Financing social protection**: quantitative methods in social protection series. Geneva, International Labour Office/International Social Security Association, 2004.

DEL VALLE, Alejandro. **Estrategias y prácticas sindicales**: la reforma laboral en Argentina. Barcelona: Univ. de Barcelona, 2001. TESEO-UNICEF. Microfilm

______. **Y... ¿por qué trabajar?** La política social en la argentina post-convertibilidad, GIPSOC, Derechos sociales, Ciudadanía y Bienestar. Buenos Aires: EUDEM, 2006.

______. Política social focalizada y construcción de una red social. Lecciones de la experiencia argentina. **Revista Estudios Sociales**, v.16, n.32, División de Estudios Políticos- Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, Universidad de Sonora, Hermosillo, AC, México, 2008.

______. Reformas estructurales: mercado de trabajo y protección social en América latina, en Portularia. **Revista de Trabajo Social**, n.1, v.10, p.3-21, 2010. Departamento de Trabajo Social y Sociología, Universidad de Huelva, España.

ELÍAS, D. Seminario sobre el sistema previsional argentino: un modelo integrado de previsiónsocial. Buenos Aires: 2010. Disponible en: <http://www.asap.org.ar/images/stories/file/Encuentros/danielelias.pdf>.

FIELDS, G. Data for measuring poverty and inequality changes in the developing countries, **Journal of Development Economics**, Amsterdam, Países Bajos, v.44, n.1, 1994. North-Holland Publishing Company, 1994.

FILGUEIRA, Fernando. **Welfare and democracy in Latin America**: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states, UNRISD, Project on Social Policy and Democratization, Geneva, May, 2005.

FUNDACIÓN CIMIENTOS. **La educación argentina en números**. Documento n.6. Actualización de datos estadísticos sobre la escolarización en Argentina. Buenos Aires, Abril, 2011.

GALIANI, S.; WEINSCHELBAUM, F. **Modeling informality formally**: households and firms. Working Papers, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, v.47, Marzo, 2007.

GASPARINI, Leonardo; CRUCES, Guillermo. **Las asignaciones universales por hijo**: impacto, discusión y alternativas. Documento de Trabajo CEDLAS n.102, UNLP, La Plata, 2010.

GONZALO GONZÁLEZ, Bernardo. **La protección social**: perspectiva histórica-crítica. Madrid: Foro de Seguridad Social, 2011.

HAGEMEJER, K. **Social protection expediture and performance reviews**. Ginebra, OIT, 2001.

HOLZMANN, Robert; JORGENSEN, Steen. **Manejo social del riesgo**: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá, Washington: Banco Mundial, 2000. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, n.6.

HUBER, Evelyn; STEPHEN, Johan. **Successful social policy regimes?** political economy and the structure of social policy in Argentina, Chile, Uruguay and Costa Rica. En: CONFERENCIA SOBRE DEMOCRATIC GOVERNABILITY IN LATIN AMERICA, Notre Dame, Octubre 6-7, 2005.

LEVY, S. **Good intentions, bad outcomes**: social policy, informality and economic growth in Mexico. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2008.

MACEIRA, Daniel. **Sistema de salud en Argentina**. Buenos Aires: CIPPEC/ CEDES, 2008.

MARCUS, R. The role of cash transfers in tackling childhood poverty. **CHIP Policy Briefing 2**: Childhood Poverty Research and Policy Centre, 2004. Disponible en: <www.childhoodpoverty.org>. Fecha de acceso: 09 outubro 2012.

MESA-LAGO, Carmelo. **Ascent to Bankruptcy**. Pittsburgh: Univ. of Pittsburg Press, 1989.

MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN. **Dirección de estadística y consulta en salud**, 2008. <http://www.deis.gov.ar/>. Fecha de acceso: 09 outubro 2012.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. **Impacto de la Asignación Universal por Hijo en la pobreza y el ingreso de los hogares** (estimación al 2° trimestre de 2009). Buenos Aires, 2009.

MOSTAJO, Rosana. **Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe**. Serie Reformas Económicas, CEPAL (LC/L 1376), 2000.

NAVARRO, V.; QUIROGA, A. **La protección social en España y su convergencia con la Unión Europea**. (mimeo). 2003.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Extensión de la protección social en sa lud a los grupos excluidos de América Latina y el Caribe**, México, OIT/OPS, 1999.

PROGRAMA de las Naciones Unidades para el Desarrollo (PNU) y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). República Argentina. **Objetivos de desarrollo del milenio**: rendición de cuentas 2010. Argentina, Buenos Aires, PNUD, 2010.

RIVAS, Axel; VERA, Alejandro; Bezem, Pablo. **Radiografía de la educación argentina**. CIPPEC / Fundación Arcor / Fundación Roberto Noble, Buenos Aires, 2010.

ROCA, Emilia. Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares. **Revista Debate Público**, Buenos Aires, Año 1, n.1; p.29-43, 2010.

SECO, Martín; ROMO, Marino. **La organización de la seguridad social**. Buenos Aires, Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales, 2005.

THE WORLD BANK. **World social protection sector strategy**: from safety net to springboard, Washington, 2001. Disponible en: <http://lnweb90.worldbank.org/EXT/epic.nsf/ImportDocs/29E3132BCEFEA227852573150053B8E4?opendocument&query=KE>. Fecha de acceso: 09 outubro 2012.

VELEDA, Cecilia. **Políticas de inclusión, justicia e integración**. Buenos Aires: CIPPEC, 2008.

ZADICOFF, Pablo.; PAZ, Jorge. **Avus, el Genio y Silverix**: el programa jefes de hogar: evaluación de objetivos. Buenos Aires: UCEMA-CONICET, 2004.

A política de assistência social em cidades gêmeas da fronteira gaúcha

Vini Rabassa da Silva, Daiane da Rosa Ugoski

Introdução

A construção deste texto foi motivada pela participação em seminários com a presença de pesquisadores de países do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai) os quais têm destacado questões referentes à política de saúde na fronteira, por vezes associada à previdência social, devido aos determinantes decorrentes do exercício laboral. Os autores Nogueira (2005a, 2007); Dal Prá (2006) e Simionatto (2007), da região sul do Brasil, têm feito dos problemas encontrados no entorno das cidades fronteiriças a fonte de estudos para questões ligadas à área da saúde. A realização de um levantamento bibliográfico confirmou que em âmbito nacional as discussões e produções científicas relacionadas à política da assistência social em regiões fronteiriças são raras.

Diante disso, a apresentação deste texto pretende demarcar o resultado de uma primeira aproximação com esta temática, tendo as cidades gêmeas localizadas na fronteira gaúcha como foco, em busca de repercussões e desafios do território fronteiriço à política de assistência social no Brasil.

Iniciando com uma breve caracterização da área geográfica, apresenta-se a seguir o resultado de um estudo realizado nos relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social, para identificar como a questão da fronteira aparece registrada. E, posteriormente, aponta-se o trabalho previsto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ainda destacando que esta é uma primeira exploração da temática, com a intenção de instigar a sua continuidade, apresenta-se, ao final, algumas questões consideradas como desafios emergentes destes territórios para a Política de Assistência Social.

Identificação das cidades gêmeas do Rio Grande do Sul

A Faixa de Fronteira do Brasil é hoje definida segundo classificação da Constituição Federal de 1988 como a extensão geográfica localizada "até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres"

(Art.20 § 2º), e recebe por parte do Estado, atenção especial, "[...] é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei." (BRASIL, 2011, p.28).

Segundo a base territorial do Programa de Desenvolvimento em Faixas de Fronteira (PDFF, 2005), esta área de limite territorial do Estado é classificada em três macrorregiões denominadas de Arcos, a saber: Arco Norte (Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre), Arco Central (Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e o Arco Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), que abrange 418 municípios, dos quais 197 encontram-se no RS, abrangendo dez cidades gêmeas. A região Arco Sul é aquela que dispõe de maior influência dos processos de integração econômica e transfronteiriça, em consequência do Mercosul (BRASIL, 2005). Divide-se em três sub-regiões: sub-região Portal do Paraná, sub-região Vales Coloniais Sulinos, e sub-região Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS).

As denominadas cidades gêmeas por serem divididas apenas pela linha de fronteira são a melhor expressão da problemática desta região, pois nelas se concentram tanto a potencialidade da integração econômica e cultural como os efeitos negativos das desigualdades regionais. Geralmente distantes dos centros decisórios são cidades com menor infraestrutura de serviços públicos e opções de mercado de trabalho, concentrando grande número de pessoas sem proteção de direitos trabalhistas que sobrevivem de atividades informais.

Por outro lado, a vizinhança com cidades de outros países, induz a interações intensas, que levam estas cidades a compartilhar um fluxo contínuo de cidadãos, aspectos culturais, conflitos e expectativas em obter por parte do Estado o desenvolvimento de ações que correspondam a esta realidade de cidade gêmea. Assim, os desafios de atuação governamental nesta região, vão além de desafios geográficos, incorrendo no campo econômico, social, político e cultural, tendo em vista que a fluidez do fluxo transfronteiriço, a configura como "espaço-teste de políticas públicas de integração e cooperação" (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005, p.21).

O quadro a seguir traz a identificação das cidades gêmeas localizadas no RS.

Quadro 1 - Identificação das cidades gêmeas no RS

Municípios/ RS	Extensão Km²	Total de hab.	IDH[1]	Porte do município[2]	Cidade Gêmea	País fronteiriço
Aceguá	1.549,391	4.394	-	Pequeno I	Aceguá	Uruguai
Barra do Quaraí	1.056,149	4.012	0,78	Pequeno I	Bella Unión	Argentina
Chuí	202,553	5.917	0,81	Pequeno I	Chuy	Uruguai
Itaqui	3.404,053	38.159	0,80	Pequeno II	Alvear	Argentina
Jaguarão	2.054,392	27.931	0,76	Pequeno II	Rio Branco	Uruguai
Porto Xavier	280,511	10.558	0,76	Pequeno I	San Javier	Argentina
Quaraí	3.147,647	23.021	0,78	Pequeno II	Artigas	Uruguai
Santana do Livramento	6.950,388	82.464	0,80	Médio	Rivera	Uruguai
São Borja	3.616,035	61.671	0,80	Médio	SanTomé	Argentina
Uruguaiana	5.715,791	125.435	0,79	Grande	Passo de Los Libres	Argentina

Fonte: Quadro construído pelas autoras a partir de dados disponibilizados pelo MDS.

Observa-se que entre as dez (10) cidades gêmeas da fronteira gaúcha, a maioria (7) está localizada em municípios classificados como de pequeno porte pela política de assistência social. No que se refere ao IDH, constata-se que há relativa semelhança entre elas, considerando que o menor índice é 0,76 (Jaguarão e Porto Xavier) e o maior índice é de 0,81 (Chuí), sendo que três municípios têm IDH 0.80 considerado alto (Santana do Livramento, São Borja e Itaqui), e as demais são classificadas como de médio desenvolvimento humano de acordo com os critérios usados para cálculo deste índice.

Entretanto, embora compartilhem de vários determinantes econômicos, culturais, sociais e políticos, estas cidades possuem especificidades. Assim, por exemplo, os municípios de Jaguarão e Chuí, na fronteira com Uruguai,

[1] "É obtido pela média aritmética simples de três subíndices, referentes à Longevidade (IDH-Longevidade), Educação (IDH-Educação) e Renda (IDH-Renda)." Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_Municipios_Brasil_2000.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Ranking2003>. Acesso em: 20 ago. 2010.
Municípios com IDH-M até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os municípios com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; municípios com IDH-M maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

[2] Segundo critério de classificação adotado pela política de assistência social para os municípios considerando a densidade populacional: Peq. I (até 20.000 hab.); Peq. 2 (de 20.001 a 50.000 hab.); Médio (de 50.001 até 100.000 hab.); Grande (de 100.001 até 900.000 hab.) e Metrópoles (mais 900.000 hab.).

têm cidades gêmeas cuja base econômica são os Free Shops. Porém, Jaguarão possui como base a criação de bovinos e ovinos, além de uma considerável plantação e indústria de beneficiamento do arroz (IBGE, 2011), enquanto o Chuí brasileiro apresenta estagnação econômica, com fechamento e transferência de estabelecimentos comerciais para o outro lado da fronteira (FERREIRA, 2009). Conforme consta no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira,

> No Sudoeste do Rio Grande do Sul (Campanha Gaúcha), na divisa com o Uruguai e a Argentina, as interações são do tipo sináptico-estrutural: as relações tanto no urbano como no rural tem uma longa história comum, com fazendas que se estendem de um lado a outro da fronteira, forte intercâmbio cultural e de trabalho [...] e articulações promovidas ativamente pelos Estados durante anos. A tradicional presença de postos do Exército na Campanha Gaúcha (antiga frente militar) foi concebida para a defesa do território, mas faz anos que fortalece os laços com o país vizinho. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005, p.147).

No entanto, é comum entre as cidades gêmeas, segundo dados do Ministério da Integração Nacional (MIN, 2010), a falta de acesso aos bens e serviços públicos, falta de segurança pública, abandono pelo Estado, ausência de coesão social e precárias condições de acesso à cidadania em função do compartilhamento socioeconômico, que contrasta com a expectativa em torno do Mercado Comum do Sul (Mercosul) criado pelo Tratado de Assunção (1991).

Segundo o Ministério da Integração Nacional (2005), devido às interações fronteiriças históricas com grande potencial de integração, as cidades gêmeas devem ser priorizadas pelo governo ao desenvolver políticas fronteiriças e ações voltadas para o desenvolvimento social em faixa de fronteira, articulando ministérios e produzindo ações, para construção de políticas públicas com capacidade para dar conta das assimetrias regionais, culturais e econômicas.

Entretanto, ainda há dificuldades para elaboração e efetivação de políticas públicas não apenas em âmbito nacional, mas também entre os países membros do Mercosul de forma a beneficiar o desenvolvimento social e reduzir históricas desigualdades socioeconômicas.

A problemática da fronteira nas Conferências de Assistência Social: um estudo exploratório

Embora não tenha ainda merecido maior destaque em produções científicas, a preocupação com a região fronteiriça não é exclusividade de áreas como saúde e defesa. Um levantamento realizado nos relatórios finais das

Conferências Nacionais de Assistência Social evidencia manifestações indicadoras da necessidade de uma atenção especial para esta região. As deliberações da I Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS), que ocorreu em 1995, apresentam a preocupação em garantir "uma política diferenciada da área de Assistência Social para os municípios de fronteira, buscando-se o estabelecimento de parceria com entidades de âmbito internacional" (I CNAS, 8ª deliberação).

Na III CNAS, em 2001, a área de fronteira internacional é citada como uma das prioridades nos critérios de financiamento. Porém, no eixo "Critérios de Partilha de Recursos entre Benefícios, Serviços, Programas e Projetos", o qual debateu esta questão, não houve definição de responsáveis, ou de tempo para estabelecimento dos critérios por parte da plenária final, conforme consta em uma pequena nota nas deliberações desta Conferência.

Novamente, a questão fronteiriça aparece nas deliberações da V CNAS realizada em dezembro de 2005, nas Metas de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), (especificamente a Meta 11), referente à construção de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), inclusive em áreas de fronteira. Na mesma Conferência, foi apresentada a "Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS", enquanto parte do processo de construção do SUAS – Plano 10 (Plano de Metas Decenais da Política de Assistência Social) para implantação do sistema em âmbito nacional, tendo em vista que a Nova Política Nacional de Assistência Social fora aprovada em 2004. Frente às informações prestadas pelos estados, o Álbum de Fotografias trouxe para o debate a preocupação com a PNAS em regiões de fronteira com outros países. Segundo Aldaíza Sposati, coordenadora do Álbum:

> Os estados brasileiros, que se limitam geograficamente com outros países, principalmente o Mato Grosso do Sul com a Bolívia, e o Acre, com o Peru, incluem na agenda o direito a atenção ao desamparo da população de fronteira. Os direitos sociais bilíngues precisam ser aprofundados no Mercado Comum do Sul (Mercosul) e nas demais fronteiras do Brasil. [...] Ciganos, andarilhos, até mesmo esportistas ou aventureiros, reclamam a acolhida que certamente requer a articulação da assistência social com outras políticas sociais. A população em situação de rua, em qualquer momento do ciclo de vida, da infância à velhice, exige prioridade na inclusão em proteção social especial e básica. (SPOSATI, 2005, p.14).

Assim, foi reconhecida a necessidade de intervenções intersetoriais e de efetivação de proteção básica e especial para a população de fronteira, tendo em vista os crescentes desafios postos com o agravamento da questão social, requerendo respostas imediatas no campo social. Esta realidade pressupõe ampliar a atuação e a responsabilidade da assistência social, já que para garantir o acesso à

proteção social por parte da população transfronteiriça, é preciso estender direitos, e superar a questão da cidadania atrelada à nacionalidade.

Recentemente, a VIII CNAS realizada em dezembro de 2011, trouxe mais uma vez a fronteira para debate na oficina intitulada "SUAS e a questão das fronteiras", que foi enriquecido por diferentes visões apresentadas pelos participantes. A Secretária de Estado de Trabalho e Assistência Social do Mato Grosso – SETAS/MT[3] abordou os desafios do SUAS na faixa de fronteira daquele estado, apresentando os aspectos geográficos, sociais e históricos; a organização do SUAS; o perfil da demanda que acessou os serviços por municípios; a tipologia da oferta dos serviços, apontando a inadequação nas equipes de referência, estrutura de atendimento e gestão dos serviços (2010/2011), tornando claro os limites e expectativas do SUAS para a fronteira. Um professor da Faculdade União das Américas e assistente social da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - Foz de Iguaçu/PR priorizou a fronteira de Foz do Iguaçu (fronteira Brasil/Paraguai) e trouxe para o debate a situação de vulnerabilidade social, com questões relacionadas à cidadania e direitos de brasiguaios. Demonstrou que a busca por serviços socioassistenciais tem sido ampliada, sendo necessário rever questões voltadas à cidadania, direitos sociais e justiça social, considerando que a discussão em torno do acesso está diretamente interligada a essas questões. Também, a Assistente Social e Bióloga, Chefe da Divisão de Ações de Média Complexidade da Secretaria de Estado do Trabalho e Bem Estar Social de Roraima – SETRABES/RR, destacou o problema do tráfico humano e enfatizou a fronteira de Roraima como uma das principais rotas de tráfico.

Assim, foram destacados pelos oficineiros, nesta última Conferência Nacional, tanto problemas gerais quanto específicos de fronteiras. Entretanto, pode-se observar que as discussões do Arco Sul ficaram restritas à fronteira Paraná-Brasil/Paraguai, sem abordar especificidades existentes na extensão fronteiriça que chega ao RS.

Ações em âmbito de Mercosul e política da assistência social

Segundo o Ministério da Integração Nacional (MIN), o governo brasileiro vem proporcionando a construção de políticas públicas e ações voltadas a atender diferentes áreas (saúde, educação, agricultura familiar...), buscando, também, ampliar coberturas socioassistenciais destas regiões fronteiriças, tendo em vista que "o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira configura-se como importante diretriz da política nacional e internacional brasileira." (2009, p.11).

[3] Destaca-se que a identificação das funções dos participantes que fizeram os pronunciamentos aqui citados corresponde ao período de realização da conferência.

Desde a sua criação, no ano de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) tem agregado grande parte das políticas sociais responsáveis delo desenvolvimento social, provendo proteção básica (famílias/indivíduos em situação de vulnerabilidade social) e proteção especial (famílias/indivíduos em situação de risco pessoal ou social); conduzindo políticas de transferência de renda (o Bolsa Família é o carro-chefe, seguido de outros programas, como o Benefício de Prestação Continuada), segurança alimentar e nutricional (através de programas que possibilitam ao cidadão acessar alimentos e água, além de ter apoio para a produção e distribuição de alimentos) e desenvolvimento territorial com destaque para o Programa Territórios da Cidadania, criado em 2008, para atender prioritariamente, a uma demanda social composta por quilombolas, terras indígenas, famílias assentadas, agricultores familiares e pescadores. Assim, o MDS vem trabalhando a construção de projetos através da parceria com a sociedade, objetivando combater a pobreza, prover segurança alimentar e gerar renda conforme a necessidade de cada território.

Além destas ações previstas para todo o território nacional, o MDS vem atuando, juntamente com outros ministérios em faixas de fronteira, para implementar programas de desenvolvimento social (assistência social, transferência de renda, segurança alimentar e saúde). Particularmente, a política de assistência, através de ações intersetoriais, tem se dirigido para o combate ao crack, disponibilizando uma rede de proteção social básica, através dos CRASs, buscando reconhecer territórios vulneráveis e prevenir situações de risco social. Atua também em parceria no combate à exploração e violência sexual de crianças e adolescentes, ofertando serviços da proteção social especial, através dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), em conjunto com o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR), que hoje alcança 14 cidades gêmeas, fronteira com Argentina, Uruguai e Paraguai.

Além destas atividades, o MDS[4] vem atuando em concordância com as diretrizes da política externa, firmando acordos de cooperação, participando de blocos regionais, desenvolvendo atividades relacionadas à avaliação e monitoramento de políticas sociais, realizando eventos (seminários e capacitações) sobre políticas sociais, os quais são abertos a outros países.

Ramos (2006) aponta que o Brasil tem apresentado expansão no campo do desenvolvimento social na cobertura da assistência social através da instituição do SUAS e do programa Bolsa Família. Outro fator que tem diferenciado

[4] Conforme informações disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/relacoesinternacionais>. Acesso em: 17 fev. 2012.

o Brasil, como aponta o autor, é a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), cuja função é produzir indicadores, desenvolver estudos e realizar a avaliação e monitoramento de políticas, programas, projetos e serviços executados pelo MDS, além de capacitar agentes públicos. A SAGI, segundo Ramos (2006), vem participando inclusive, do Foro Mercosul Social.

Sousa (2008) pontua o acompanhamento realizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) no âmbito da proteção social em cidades gêmeas, o trabalho realizado na implantação dos CREAS através do SUAS, e a participação nas discussões do Mercosul Social. Nos anos de 2006-2007, são destacados os GTs organizados em âmbito de Mercosul – Brasil-Colômbia; Brasil-Venezuela; Brasil-Uruguai. Cabe destacar que conforme Sousa (2008), na Fronteira do RS, o GT Brasil-Uruguai (Santana do Livramento/Rivera), vem ganhando força no combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes além do tráfico de pessoas.

Em âmbito de Mercosul, vem ganhando força a construção do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul que envolve discussão e construção conjunta de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social, erradicação da pobreza, segurança alimentar e garantia de acesso à saúde e assistência social, como direito do cidadão, reduzindo o descompasso entre o desenvolvimento econômico e social, apontado por Draibe (2007), além de ampliar os canais de participação. Existe uma construção conjunta, uma discussão que aponta para a criação de políticas sociais regionais com maior interação entre os campos econômico e social, e interação com países do Mercosul (MARTINS; SILVA, 2011), como forma de atender a população fronteiriça, que não dispõe de nacionalidade brasileira, mas que se encontra dentro dos padrões de vulnerabilidade e risco social e que busca atendimento em serviços brasileiros.

Outro avanço a ser considerado é o plano de ação para a instituição do Estatuto da Cidadania do Mercosul, que amplia a integração social e, sendo efetivado, poderá garantir maior igualdade de direitos (sociais, civis, econômicos) entre cidadãos dos Estados que formam o Mercosul, o que responderia à necessidade de atendimento no campo da assistência por parte de cidadãos uruguaios e argentinos em cidades gêmeas brasileiras.

No entanto, ainda que as discussões apontem para o avanço no campo social, também apontam para a lentidão no campo das decisões. O Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul teve início, no campo discursivo, em 2006, na Cúpula de Córdoba, por incentivo dos Presidentes do Mercosul, no entanto, permanece em discussão. A sua efetivação legal poderá trazer grandes avanços sociais, tendo em vista que um dos objetivos prioritários diz respeito ao atendimento de famílias em vulnerabilidade e risco social, nos serviços de assistência social.

Alguns desafios para a política da assistência social

Considerando a situação das cidades gêmeas e as propostas existentes para efetivação da política de assistência social em áreas de fronteira, entende-se que há minimamente dois desafios a serem considerados pela PAS: o critério de classificação dos municípios e a concepção de cidadania.

Discutir acesso a programas, serviços e benefícios por residentes na faixa de fronteira do RS, que não possuem cidadania brasileira, leva a questões referentes à gestão e ao financiamento, pois a maior parte dos municípios é de Pequeno Porte I. Conforme a classificação dos municípios apresentada no Quadro 1, das cidades gêmeas do RS, apenas Uruguaiana, cidade gêmea com Passo de Los Libres/Argentina é um município de grande porte, sendo assim, a grande maioria não dispõe dos mecanismos necessários para o enfrentamento das desigualdades sociais, pois a rede de proteção encontra-se simplificada, devido à baixa demanda de proteção especial, o que ocorre de forma semelhante nos municípios de Pequeno Porte II, sendo necessário o encaminhamento para municípios de porte maior, que de acordo com a NOB/SUAS (2005), recebem co-financiamento estadual e federal para atendimento destas demandas. Assim, a baixa demanda quantitativa reduz o repasse de recursos financeiros, a rede de serviços e o quadro técnico, e exige articulação com serviços de outros municípios, às vezes situados a longa distância, e já sem disponibilidade de atendimento.

A questão que se coloca é: como romper com este círculo de baixa demanda quantitativa e pouca disponibilidade local de resolutividade se o co-financiamento depende de dados quantitativos? E, como enfrentar os graves problemas destes territórios sem romper com este círculo reprodutor de políticas públicas de baixa efetividade em municípios de pequeno porte?

Outro desafio a ser enfrentado refere-se à concepção de cidadania. Constam no site do Ministério das Relações Exteriores memorandos de cooperação e acordos binacionais na área da assistência social, no entanto, ainda parece predominar a "política da boa vizinhança" entre países fronteiriços, com base em observação, articulação e conversas que têm gerado alguns resultados positivos. Entende-se que, ainda que o PAIR seja um exemplo de ações articuladas entre países do Mercosul, a ampliação de ações voltadas à potencialização de direitos e cidadania exigirá uma articulação maior entre países e a superação de uma concepção de cidadania atrelada à noção de registro civil, nacionalidade. Somente assim será possível efetivar a diretriz da universalidade dos direitos sociais.

Tais questões emergem no campo da assistência de forma latente, indicando a necessidade de maior aprofundamento através de estudos e debates, pois a questão da cidadania vinculada à nacionalidade, ao território de determinado

Estado Nação, coloca o cidadão não nacionalizado, o cidadão transfronteiriço, limitado ao acesso de bens, serviços e proteção. Segundo Costa,

> o requisito essencial para o acesso aos bens e serviços proporcionados pelas políticas sociais foi o vínculo de cidadania, definido como a relação jurídica que liga o indivíduo à sociedade politicamente organizada, o Estado nacional. (COSTA, 2008, p.135).

Em cidades gêmeas, o constante fluxo de cidadãos transfronteiriços, bem como o compartilhamento de problemas sociais, exige ações no campo da PAS e requer o atendimento a cidadãos, sem nacionalidade brasileira, mas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

Uma busca nos quadros temáticos de acordos, tratados e convenções bilaterais em vigor para o Brasil[5], que se encontram disponíveis no site do Ministério das Relações Exteriores, demonstra que a maior parte dos acordos em vigor está direcionada para a Previdência Social, para as relações de trabalho. No campo da colaboração social, são poucos os registros. Brasil/Argentina dispõe do Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica para Criação do Instituto Social Brasileiro-Argentino, que busca cooperação intergovernamental, objetivando a troca de experiências além de trabalhar para tornar compatíveis as políticas públicas de caráter social. No Memorando de Entendimento para a Cooperação Brasil/Uruguai, instituído no ano de 1987(anterior à nova política nacional de assistência), já consta o reconhecimento de que estes dois países possuem tanto a experiência, quanto a necessidade de atuar no campo da assistência social.

Porém, na prática, os questionamentos permanecem. Convém lembrar, ainda, que tendo em vista os problemas sociais existentes nas cidades gêmeas, o atendimento às demandas não se esgota com ações imediatas. E, geralmente, os programas com atendimento continuado têm condicionalidades (comprovação de residência, frequência à escola e outros), podendo esbarrar na legislação nacional referente à ausência de cidadania brasileira.

Assim, apesar da complexidade da questão, entende-se como necessária a construção de uma concepção de cidadania para além dos limites de nacionalidade. Segundo Draibe (2007), há necessidade de garantir uma cidadania social através de políticas sociais integradas. O Estatuto de Cidadania do Mercosul e o Plano Estratégico de Ações do Mercosul podem se constituir em mecanismos que ampliarão possibilidades de acesso e reconhecimento à

---

[5] Acordos disponíveis no site: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1987/b_63/> no entanto, o acordo Brasil/Uruguai não consta nas atividades internacionais do MDS <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/relacoesinternacionais>. Acesso em: 17 fev. 2012.

cidadania aos não cidadãos fronteiriços. Entretanto, esta é uma questão complexa que necessita ser pensada/proposta por estudiosos de ciência política, direito internacional, ética e moral, mas para a qual, sem dúvida, as ciências sociais têm muito a contribuir em relação à materialidade da questão e, particularmente, às políticas sociais para provocar ações consequentes.

Considerações finais

As cidades gêmeas, na fronteira gaúcha, constituem um território cuja especificidade é decorrente não só da cultura patrimonialista e conservadora existente na região, como também das dificuldades decorrentes de sua localização geográfica, envolvendo questões que ultrapassam as políticas sociais e econômicas nacionais, requerendo ampliar o debate em âmbito de Mercosul. Elas são marcadas por expressões da questão social decorrentes da desigualdade social, convivendo com situações de extrema vulnerabilidade e risco social, que atingem cidadãos brasileiros, cidadãos transfronteiriços sem cidadania brasileira e outros em constante mobilidade, apesar de gozarem de um IDH de médio a alto.

A criação do Mercosul e de todas as iniciativas posteriores aponta para o fortalecimento de uma agenda social entre os países membros, prevendo colaboração para o combate à pobreza, redução das desigualdades sociais e garantia de desenvolvimento social, com ênfase ao enfrentamento da violência sexual e ao trabalho infantil, linhas das quais o MDS participa, juntamente com outros ministérios que se encontram em consonância em diferentes áreas (MARTINS; SILVA, 2011).

No entanto, as iniciativas voltadas à proteção social básica e especial com construção de políticas formuladas de forma integrada com os países vizinhos para responder de forma efetiva às necessidades sociais ainda são tímidas e a implantação do SUAS, norteado pela lógica de repasse de recursos de acordo com a densidade populacional dos municípios, não consegue responder a territórios classificados de pequeno porte, porém distantes de municípios providos de serviços de referência e, ao mesmo tempo, com um contingente de população desprotegida de direitos sociais pela sua inserção no mercado informal, além de abrangerem um fluxo contínuo de cidadãos migrantes.

Os dados obtidos através de uma primeira exploração sobre a política de assistência social e Mercosul, tendo como foco a faixa de fronteira e, ainda mais especificamente, das cidades gêmeas localizadas na fronteira gaúcha, indicam a validade e exigência de dar continuidade a estudos sobre esta temática.

Assim, ratifica-se a importância de estudos e pesquisas que possam dar maior visibilidade para as possibilidades, limites, retrocessos e potencialidades

de efetivação de políticas regionais integradas em âmbito de Mercosul, dirigidas especialmente ao contingente de pessoas consideradas não cidadãos, marcadas concretamente pela ausência de políticas públicas materializadoras de direitos sociais e impulsionadoras do desenvolvimento de autonomia pessoal, familiar e social. Destaca-se, por fim, que isso não pode implicar o reforço à focalização e assistencialização, ao contrário, deve incentivar a ruptura com ações meramente populistas, paliativas ou discursivas, paralelamente à provocação para que sejam implementadas ações imediatas capazes de estabelecer bases sólidas a um enfrentamento efetivo da desigualdade social.

Considera-se, ainda, de fundamental importância a promoção do debate acerca da PAS em cidades gêmeas do RS, para descobrir os principais desafios que a execução desta política na faixa de fronteira tem enfrentado e as possibilidades existentes para que a população que se encontra inserida nesta política não só alcance os direitos sociais, mas conquiste a sua autonomia. Isto exige ampliar discussões em âmbito de Mercosul e definir articulações entre políticas sociais e econômicas para atender de forma efetiva a população que se encontra em vulnerabilidade e risco social. Enquanto o Estatuto de Cidadania do Mercosul e o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul permanecem no campo de discussões, a realidade fronteiriça exige urgência de ação.

Por fim, ratifica-se a importância da contribuição da política da assistência social como responsável pela oferta de programas e serviços de forma setorial, ou intersetorial, capaz de enfrentar a dura realidade daqueles que, vivendo na fluidez do limite de uma nação, sobrevivem como não cidadãos.

Referências

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais n. 1/92 a 67/2010, pelo Decreto n. 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1, 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

______. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Brasília: MDS/SNAS, 2004.

______. ______. **Norma Operacional Básica da Assistência Social** (NOB/SUAS). Brasília: MDS/SNAS, 2005.

______. ______. **Conferência Nacional de Assistência Social**, 1. Brasília, 1995.

______. ______. **Conferência Nacional de Assistência Social**, 3. Brasília, 2001.

______. ______. **Conferência Nacional de Assistência Social**, 5. Brasília, 2005.

______. ______. **Conferência Nacional de Assistência Social**, 7. Brasília, 2008.

______. ______. **Conferência Nacional de Assistência Social**, 8. Brasília, 2010.

______. ______. **Relações internacionais**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/ acesso-a-informacao/relacoesinternacionais>. Acesso em: 17 fevereiro 2012.

______. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de **Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília, 2005. Disponível em: <www.mi.gov.br/download/download.asp?endereco=/pdf/...>. Acesso em: 17 nov. 2011.

______. ______. **Faixa de fronteira programa de promoção do desenvolvimento da Faixa de Fronteira** – PDFF. Brasília: 2009. Disponível em: <http://portal.cenad.gov.br/programa-de-promocao-do-desenvolvimento-da-faixa-de-fronteira-pdff>. Acesso em: 17 fevereiro 2012.

COSTA. Lúcia Cortes da. Políticas sociais no MERCOSUL: desafios para uma integração regional com redução das desigualdades sociais. In: ______. (Org.). **Estado e democracia**: pluralidade de questões. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008.

DAL PRÁ, Keli Regina. **Transpondo fronteiras**: os desafios do assistente social na garantia do acesso a saúde no Mercosul. 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23 Sup 2, p.174-183, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/06.pdf>. Acesso em: 16 fevereiro 2012.

FERREIRA, André Cassino. Interações na fronteira Brasil-Uruguai: um estudo de caso das cidades de Jaguarão-RS (Brasil) e Rio Branco (Uruguai). **Revista Eletrônica Boletim do TEMPO**, Ano 4, n.37, Rio, 2009. Disponível em: <http://www.tempopresente.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=5243>. Acesso em: 15 março 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em 02 maio 2012.

MARTINS, José Renato Vieira; SILVA, Carolina Albuquerque. Políticas sociais e participação social: a construção de uma esfera pública regional no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. n.5. jan./mar., 2011.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Fronteira MERCOSUL**: um estudo sobre o direito à saúde. Relatório final de pesquisa. Departamento de Serviço Social. UFSC. 2005a

______.; DAL PRÁ, Keli. MERCOSUL: expressões das desigualdades em saúde na linha da fronteira. **Ser Social** (UnB), v. 1, 2006.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; DAL PRA, Keli Regina; FERMIANO, Sabrina. A diversidade ética e política na garantia e fruição do direito à saúde nos municípios brasileiros da linha da fronteira do MERCOSUL. **Cad. Saúde Pública**, v.23, supl. 2 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2007001400012&script=sci_arttext>. Acesso em: 08 janeiro 2012.

RAMOS, Daniela Peixoto. **Dimensão social do MERCOSUL**: o caso brasileiro. La Dimensión Social Del MERCOSUR. Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social Del MERCOSUR y Estados Asociados, Julio, 2006.

SIMIONATTO, Ivete. **Sociedade civil, classes subalternas e construção democrática**: cenários e desafios no âmbito do Mercosul. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI, 3. São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoH/politicas_publicas_maranhao_Ivete%20Simionatto.pdf>. Acesso em: 22 janeiro 2012.

SOUZA, Maura Luciane Conceição de Souza. A construção de políticas públicas regionais: saúde, educação assistência social e turismo. In: BRAGA MARTES, Ana Cristina; SPRANDEL, Marcia Anita. (Orgs.). **Mercosul e as migrações**: os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração. Brasília, 2008.

SPOSATI, Aldaíza. Álbum de fotografias da gestão da assistência social no Brasil na perspectiva do SUAS. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 5. Brasília, 2005. **Anais...** Disponível em:<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/fotografia-da-assistencia-social-no-brasil-na-perspectiva-do-suas-2013-indicadores-da-gestao-municipal-da-politica-de-assistencia-social-no-brasil-2005-2006/fotografia-da-assistencia-social-no-brasil-na-perspectiva-do-suas-2013-indicadores-da-gestao-municipal-da-politica-de-assistencia-social-no-brasil-2005-2006>. Acesso em: 10 fevereiro. 2012.

Juventud, violencia y drogas: ¿una triada inseparable?

Celmira Bentura Alonso

Las imágenes respecto a la violencia y las drogas son frecuentemente asociadas con las de juventud, pero no a cualquier juventud, sugerimos primero al lector que piense lo que se les representa con la palabra juventud, imaginamos que además de pensar en elementos referidos a la edad y que, seguramente, no coinciden entre todos nosotros (pensamos que cuanto más edad tenemos, el joven en que pensamos puede tener más edad) seguramente se nos representan elementos como belleza, esbeltez, agilidad, alegría, salud, alguien vistiendo a la moda, despreocupado, etc.

Ahora agreguen a continuación la palabra **violencia**, apostamos que la imagen de joven que teníamos cambió, estamos pensando ahora en otro joven, este otro pertenece a otro lugar en el espacio social y además estamos seguros que la mayoría pensó en un varón. Así, no es necesario pedirles que piensen en la palabra **drogas**, creo que ya todos la asociaron. Estamos acostumbrados a encontrar estas tres palabras asociadas y las tres juntas nos conducen a pensar en sectores de clase y también en cuestiones de género, entre otras, que implicamos sin darnos cuenta.

En la actualidad, podemos distinguir como veíamos una amplitud de ideas respecto a la juventud, entre los que se diferencia dos extremos, una exacerbación del valor de la juventud, en que parece ser, que el ser joven es un valor en sí mismo, "todo lo juvenil es bueno", con un fuerte peso de la imagen en los medios de comunicación, hoy es prestigioso ser joven. La estética dominante presenta el cuerpo joven como modelo deseable para todos,

> sus características principales son la esbeltez, la blancura, la aptitud atlética y patrones de belleza en los que predomina lo blanco y europeo. Está implícito un proceso de expropiación simbólica: la descalificación social de los valores estéticos, históricos o culturales de los sectores dominados. (MARGULIS, 2001, p.51).

Por otro lado, tenemos un sector de clase profundamente estigmatizado por una doble condición, su lugar en el espacio social, son pobres, y el ser jóvenes que en este caso, opera como un elemento negativo que aporta a la idea de peligrosidad. En el otro extremo, se tiende a patologizar a la juventud, se les coloca como una permanente amenaza para el orden y la paz social.

Se tiende a identificar desde el discurso dominante a los jóvenes pobres con inseguridad y delincuencia y esto, es frecuentemente asociado a la idea del consumo de drogas. "Así, con mayor o menor fuerza, estas dos "marcas" operan como designadores rígidos de los sujetos que la portan, Jóvenes y pobres son, en consecuencia, objeto de estigmatización permanente." (FILARDO et al., 2007, p.13).

En la actualidad, estamos presenciando un fuerte debate en torno a bajar la edad de inimputabilidad, de 18 años a 16 años, debate que evidencia con claridad esta mirada fuertemente estigmatizada de la población joven de los sectores más pobres.[1]

No es que no exista el fenómeno de la delincuencia en estos sectores, no la estamos negando, lo que ocurre a nuestro juicio es que se está magnificando, se generaliza una mirada sobre determinados jóvenes en una visión estigmatizada y a la hora de comprender el fenómeno se lo analiza de forma auto referenciada, esto es descontextualizado de los factores que lo determinan.

Esta lógica genera visiones rígidas y que a nuestro entender, terminan culpabilizando fundamentalmente a la familia de esos jóvenes, entendiendo que no lograron educar a sus hijos como corresponde sin poder ver el fenómeno en todas sus dimensiones, y por tanto, no comprendiéndolo. Desde esta perspectiva, no se consigue tampoco encontrar una solución al problema, solución que creemos posiblemente no se alcance, si no se modifican los aspectos estructurales que determinan la presencia del problema y la mirada respecto al mismo.

¿Juventud o juventudes?

La noción de juventud se presenta como una categoría vinculada con la edad por lo cual su significado y características podrían encontrarse en las ciencias biológicas, sin embargo, la idea de juventud es sumamente ambigua y cambiante en relación a momentos históricos, culturas, clases sociales, género.

Se la entiende como

> [...] esa fase de la vida individual comprendida entre la pubertad fisiológica (una condición natural) y el reconocimiento del estatus de adulto (una condición cultural), la juventud ha sido vista como una condición universal, una base del desarrollo humano que se encontraría en todas las sociedades y momentos históricos. (FEIXA, 1999, p.16).

[1] Las cifras muestran que en Uruguay solo un 5% de los delitos son cometidos por menores de 18 años según las fuentes oficiales.

Si seguimos en forma lineal esta idea, la existencia de la juventud, así como sus características conflictivas estarían determinadas por la naturaleza humana y por tanto serían una etapa inevitable del desarrollo de las personas.

Estas ideas fueron formuladas por primera vez en 1904, por Stanley Hall (FEIXA, 1999) en Estados Unidos, él caracterizaba esta etapa de la vida como de "tempestad y estímulo" que por tener una base biológica, se trataba de un estadio inevitable y que por estar dominada por el instinto era necesario un periodo de tiempo en el cual los jóvenes debían ser tolerados dejando que "los jóvenes sean jóvenes", ya que se encuentran en un periodo entre el "salvajismo y la civilización".

Del punto de vista antropológico, la juventud es una construcción cultural socio histórica, esto es, determinada por el lugar y momento histórico y sus condicionantes sociales que lo caracterizan. De esta manera, cada cultura va a construir (o no) las formas de transición de la infancia a la adultez. Si bien existen manifestaciones que son de origen biológico, lo que se analiza es la forma en que estos cambios son percibidos por la sociedad, el significado que se le asigna a la juventud están relacionados a los valores asociados a esta edad y los ritos que marcan los límites. Es por esto, que no en todas las sociedades está presente la idea de juventud y en el caso de estarlo no tiene el mismo significado.

La juventud es una condición relacional, está determinada por la interacción social, cuya materia básica es la edad procesada por la cultura. (MARGULIS, 2001, p.45).

En este sentido, plantea Bourdieu (apud DUARTE, 2000, p.61)

> [...] la juventud y la vejez no están dadas, sino que se construyen socialmente entre jóvenes y viejos [...]. La edad es un dato manipulado y manipulable, muestra que el hecho de hablar de los jóvenes como una unida social, de un grupo construido, que posee intereses comunes, y referir estos intereses a una edad definida biológicamente, constituye en sí una manipulación evidente.

Para que exista la idea de juventud deben existir **condiciones sociales** que los distingan de otro grupo de edad y también deben estar presentes **imágenes culturales** como valores, atributos y ritos asociados a ellos.

Feixa (1999), desde esta mirada y a partir de un recorrido histórico, distingue cinco modelos de juventud que se corresponden también a diferentes tipos de sociedad: 1) Los púberes de las sociedades primitivos, 2) los efebos de los Estados antiguos, 3) los mozos de las sociedades campesinas preindustriales, 4) los muchachos de la primera industrialización y 5) los jóvenes de las modernas sociedades posindustriales.

1) **Los púberes:** En las sociedades primitivas (sociedades sin Estado), no es posible distinguir un único modelo de ciclo vital, se observa una gran heterogeneidad pero en general comparten es "el valor otorgado a la pubertad como linde fundamental en el curso de la vida, básico para la reproducción de la sociedad en su conjunto" (FEIXA, 1999, p.20). En los varones significa la posibilidad de convertirse en agentes productivos y en las mujeres agentes reproductivos, ambos procesos esenciales para la reproducción del grupo. Es por esto, que es muy común que existan rituales de iniciación o de pasaje, pero en estos rituales y en qué momento de la vida están colocados, existe una gran diversidad que depende de varios factores como la forma de subsistencia, las organizaciones sociales y políticas, etc.
   "En general, puede afirmarse que a mayor complejidad económica y política mayores serán las posibilidades de una etapa de moratoria social[2] equivalente estructuralmente a nuestra juventud." (FEIXA, 1999, p.21). Pero en la mayor parte de las sociedades primitivas no existe un período largo de transición previo a la inserción social plena, ni tampoco imágenes culturales que distingan este grupo de edad de otros.

   > Los sistemas de edad sirven a menudo para legitimar un desigual acceso a los recursos, a las tareas productivas, al mercado matrimonial, a los cargos políticos. Podríamos interpretarlo como categorías de tránsito formalizadas, equivalente estructuralmente a nuestra juventud, ritualizadas mediante ceremonias de iniciación, cuya función es legitimar la jerarquización social entre las edades, inhibiendo el desarrollo de un conflicto abierto (pues los jóvenes acaban siendo adultos) y asegurando la sujeción de los menores a pautas sociales establecidas. (FEIXA, 1999, p.26).

2) **Efebos:** la efebia (instituciones para la educación de los jóvenes) apareció en Atenas en el siglo V a.C.

   > El termino Efebo significa etimológicamente "el que ha llegado a la pubertad", pero además de referirse a un fenómeno fisiológico tenía un sentido jurídico. La celebración y reconocimiento público del fin de la infancia abría un periodo obligatorio de noviciado social – la efebia- en el marco de las instituciones militares atenienses [...] (pag 27).

   En estas instituciones se preparaba a los jóvenes no sólo para la guerra si no también se incluía formación moral.

---

[2] La noción de moratoria social alude a un plazo concedido a cierta clase de jóvenes, que les permite gozar de una menor exigencia mientras completan su instrucción y alcanzan su madurez social y económica.

En esta época la juventud se convierte en una edad privilegiada. Lo que ocurre en esta sociedad es la emergencia del poder estatal y vinculado a esto, procesos de jerarquización social, una división del trabajo más estratificada y procesos de urbanización, así posibilita el surgimiento de un grupo de edad al que no se le reconocen los derechos en forma plena y permite que se dediquen a tareas educativas y militares. Es posible, fundamentalmente, por la generación de excedente económico que deja afuera un grupo de población y sumado a la mayor complejidad social permite que los jóvenes dediquen un periodo a su formación.
La efebia con el tiempo fue perdiendo su carácter militar y adquiriendo mayor relevancia su carácter educativo fundamentalmente en los jóvenes de las elites para su refinamiento en su estilo de vida elegante. Este modelo excluye a las mujeres y a los jóvenes plebeyos o esclavos.

3) **Mozos:** en la Europa medieval y moderna (el Antiguo Régimen) no se puede identificar una fase de la vida equivalente a la actual juventud. Philiphe Ariès (FEIXA, 1999, p.32) plantea

> En nuestra vieja sociedad tradicional se representaba a duras penas la infancia y todavía peor la adolescencia. La duración de la infancia se reducía a su periodo más frágil, cuando el pequeño no se bastaba por sí solo; entonces el niño, apenas físicamente espabilado, era mezclado lo más pronto posible con los adultos, compartía sus trabajos y sus juegos, sin pasar por las etapas de la juventud, que quizá existían antes de la Edad Media y que se han convertido en aspectos esenciales de las sociedades evolucionadas de hoy.

Lo que se observa en aquella época, tal cual describe Ariès, es una gran precocidad en la inserción a la vida adulta, desde muy chicos, 6 ó 7 años, los niños y niñas eran ofrecidos como aprendices a otras familias en las cuales realizaban las tareas domésticas, oficios o lo que la familia desarrollara como forma de supervivencia. Aprendían en el contacto directo con el adulto. "La trasmisión cultural, en una sociedad sin escuelas, se da en primer lugar en el trabajo en común[...]" (FEIXA, 1999, p.34).
Esta práctica no sólo se realizaba en el campesinado sino también entre los comerciantes y también en la nobleza. No existía entonces la distinción entre grupos de edad tal cual conocemos hoy.

4) **Muchachos:** Si bien la revolución industrial es un elemento determinante para el surgimiento de la idea de juventud, la juventud conceptualmente no aparece hasta los orígenes del siglo XX, ocurre un proceso cuyo origen se da en la transición del feudalismo al capitalismo fundamentalmente por las transformaciones que se observan en

diferentes instituciones como **la familia**, el modelo de aprendices va perdiéndose y la familia va adquiriendo cada vez más responsabilidades respecto al cuidado de sus hijos, esto genera a su vez una prolongación de la dependencia.
"Con la industrialización, los procesos de urbanización y nuclearización se consolidan estas tendencias. Por supuesto, estos cambios afectan primero a la burguesía y sólo más tarde se van extendiendo a otras clases." (FEIXA, 1999, p.36).
La segunda institución cuyas transformaciones son determinantes para el surgimiento de la juventud, es **la escuela**, en el sentido que deja de estar reservada para sectores privilegiados y comienza a extender sus dominios llegando cada vez a más población.

> La nueva escuela responde a un nuevo deseo de rigor moral: el de aislar por un tiempo a los jóvenes del mundo adulto. Se empieza a clasificar a los alumnos por edades y el régimen disciplinario se hace cada vez más rígido. (FEIXA, 1999, p.37).

La tercera institución es el **ejercito** a partir de la Revolución Francesa surge el servicio militar obligatorio, esto separa a los varones de su comunidad de origen y conviven con otros jóvenes de su edad, ofreciendo condiciones para que surja una conciencia generacional, además la leva va generando elementos culturales propios en la que se asocian fiestas, lenguaje, costumbres sexuales, etc. "Tambien surge la noción de que el servicio militar sirve para hacerse hombres y que sólo al retorno del mismo pueden los muchachos pensar en casarse y fundar una familia." (ARIÈS apud FEIXA, 1999, p.38). El cuarto elemento que se transforma es el **mundo laboral**, en este terreno ocurren transformaciones más complejas, en la primera industrialización el trabajo infantil era aún importante, fue recién en la segunda revolución industrial la que desplazó no sólo a los niños si no también a los jóvenes, además debido a sus avances técnicos requirió de mano de obra más especializada, lo cual impuso la necesidad de una mayor formación tanto para los obreros como para los jóvenes burgueses. De esta manera, los muchachos y muchachas fueron expulsados del mundo del trabajo y conducidos o a la escuela o la calle (KENISTON apud FEIXA, 1999).
Es así, que a finales del siglo XIX se sientan las bases y se produce el descubrimiento de la adolescencia. Durante la primera mitad del siglo XX, "era de la adolescencia" para Gillis (FEIXA, 1999) este concepto que había sido reservado para los varones burgueses se extiende

a todos. En este momento la escuela secundaria se universaliza, los jóvenes no tienen un lugar en el mercado laboral, surgen las primeras asociaciones juveniles vinculadas al tiempo libre como los boys scouts, y se extienden las teorías psicológicas y sociológicas sobre la inestabilidad y vulnerabilidad de esta etapa de la vida (similares a las de Hall) justificando la necesidad de la separación de los jóvenes del mundo adulto. Sin embargo, la idea de adolescencia se muestra ambigua, presentándose básicamente dos modelos que definen la imagen cultural de la juventud en esa época: la del conformista y la del delincuente.

> Se trataba según Gillis[3], de dos reacciones de signo opuesto que el descubrimiento de la adolescencia estaba originando: conformismo entre los muchachos burgueses, delincuencia entre los proletarios. Mientras para los primeros, la juventud representaba un período de moratoria social marcada por el aprendizaje escolar y el ocio, para los segundos, representaba a menudo su expulsión del mundo laboral y el ocio forzoso. En ambos casos supuso una pérdida de autonomía que no siempre fue aceptada pasivamente. (FEIXA, 1999, p.39).

5) **Jóvenes:** en la segunda mitad del siglo XX es donde se puede presenciar la irrupción de la juventud como actor protagonista en la escena pública,

> empezó a tener éxito el culto al joven y la juventud se convirtió en la edad de moda. Por otra parte, aparecía la imagen inquietante del 'rebelde sin causa' cuyo inconformismo no pasaba de ser una actitud estrictamente individual. (FEIXA, 1999, p.42).

Feixa (1999, p.43) distingue cinco factores de cambio fundamentales para comprender la emergencia de la juventud en la escena pública. a) el **Estado de bienestar**, que al ofrecer mayor seguridad social, plena ocupación y creciente capacidad adquisitiva posibilita mayores posibilidades educativas y de ocio permitiendo una base social para la juventud. b) la **crisis de la autoridad patriarcal**, la cual amplía las esferas de libertad de los jóvenes, c) el nacimiento del Teenage Marquet, que ofrece por primera vez un espacio de consumo dirigido

[3] "las imágenes del adolescente inocente y del violento delincuente juvenil formaron una inseparable dialéctica histórica durante la mayor parte de esta época. [...] La noción de un estadio de la vida libre de responsabilidades era, para una civilización turbada, su sueño escapista; la visión de la degeneración de los jóvenes su pesadilla recurrente. Con el objeto de hacer realidad este sueño, impusieron a los jóvenes un conformismo y una dependencia que para muchos era inaceptable (GUILLIS apud FEIXA, 1999, p.40).

a los jóvenes, el cual se va convirtiendo en un sector con cada vez mayor capacidad adquisitiva. d) **emergencia de los medios de comunicación de masas**, que permitió la creación de una cultura juvenil que trasciende las fronteras, y e) el "proceso de **modernización en el plano de los usos y costumbres**", que fue sustituyendo la moral puritana dominante desde los orígenes del capitalismo, siendo sustituida por una moral consumista más laxa.

En los años 60 y 70 los jóvenes ocupan el escenario público, acontece según Feixa (1999) una brusca terminación de la era de la adolescencia. La reaparición del activismo político y el compromiso social durante los años 60 provocaron una mirada optimista respecto a la juventud, teóricos como Marcuse anunciarían la emergencia de la juventud como una nueva clase y para Margaret Mead, estaríamos frente a la emergencia de una cultura pos figurativa[4]. No tardó en verse que esto no era así, surgen nuevas dependencias económicas, familiares y escolares que se evidencian a partir del proceso de reestructuración socio económico que se produce a partir de los setenta.

> La imagen de la juventud volvería a ser marcada por el conformismo social, la desmovilización política y el puritanismo. Las drogodependencias y las nuevas formas de violencia juvenil serían la punta del iceberg, en la base del cual se encontraba el crecimiento galopante del paro y la consiguiente demora en la inserción social. (FEIXA, 1999, p.45).

Realizamos este recorrido respecto a la Juventud, como forma de visualizar fenómenos como la violencia y la drogadicción no pueden ser atribuidos a la naturaleza de la juventud, sino a los contextos históricos que no sólo posibilitan emerger la idea de juventud, pero además a la carga de imágenes culturales y valoraciones en torno a ella.

Según Gramsci (apud FEIXA, 1999), estos contextos históricos producen la emergencia de "crisis de autoridad", concepto vinculado al de hegemonía,

> entendida como la capacidad de dirección ético – política ejercida más a través del consenso y del control ideológico que del uso de la fuerza, la hegemonía guarda gran relación con la cuestión juvenil: por una parte, la educación de las nuevas generaciones es fundamental en la reproducción de una obra hegemónica (y también en la articulación de proyectos contra hegemónicos) por otra parte, los jóvenes juegan un papel relevante

[4] Cultura en la que "los hijos empezaban a reemplazar a los padres como depositarios de la tradición cultural y como herederos del futuro" (FEIXA, 1999, p.44).

> como paradigmas de la "crisis de autoridad" que en realidad ponen de manifiesto "crisis de hegemonía". (FEIXA, 1999, p.60)[5].

Para analizar las culturas juveniles es preciso considerar que las mismas se configuran de acuerdo a las condiciones sociales que operan en ese lugar y momento histórico, así como los atributos ideológicos y simbólicos que le son asignados en el plano de las imágenes culturales. En lo que refiere a las condiciones sociales, debemos considerar los elementos que provienen de las identidades generacionales[6], de género[7], de clase[8], etnia y los aspectos referidos al territorio[9]. A partir de estos elementos, las culturas producen determinados atributos que se traducen en estilos de vida que combinan elementos materiales e inmateriales diversos observables en la moda, la música, el lenguaje y demás prácticas culturales.

Condiciones sociales y atributos ideológicos y simbólicos están claramente presentes cuando consideramos el análisis de la juventud, las drogas y la violencia, como veíamos esta triada, está claramente asociada a jóvenes, de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, generalmente varones y fundamentalmente de los sectores urbanos (condiciones sociales), asociación que se sostiene en atribuciones de sentido ideológicas y simbólicas que es necesario desnaturalizar.

---

[5] "La crisis consiste en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer, en este interregno se verifican los fenómenos patológicos más variados [...] A este párrafo han de vincularse algunas observaciones hechas sobre la llamada "cuestión de los jóvenes" determinada por la "crisis de autoridad" de las viejas generaciones dirigentes y por el impedimento mecánico que se ejerce sobre quienes podrían dirigier para que desarrollen esa misión" (GRAMSCI apud FEIXA, 1999, p.61).

[6] El termino generación refiera a condiciones históricas, políticas, sociales, tecnológicas y culturales de una época, la generación habla de la edad pero no desde la biología sino en el plano de la historia, "cada nueva generación construye nuevas estructuras de sentido e integra con nuevas significaciones los códigos preexistentes" (MARGULIS, 2001, p.47). Clase y generación se intersectan, en cada clase conviven varias generaciones, la generación permanece, la juventud es tan solo uno de sus estadios.

[7] La edad no afecta de igual manera a hombres y mujeres, no solo por factores de tipo cultural sino también elementos biológicos, la posibilidad de la maternidad impone a las mujeres tiempos relativos a los ciclos de la reproducción los cuales no se imponen de igual manera en las diferentes clases sociales Entre las mujeres de clase popular persiste con mayor peso que en otros sectores sociales un imaginario que impone la maternidad como mandato y la exalta como su modo de realización personal.

[8] Uno de los elementos que claramente determina las culturas juveniles es el lugar que ocupan en el espacio social, los jóvenes tienen diferentes oportunidades educativas, itinerarios laborales, problemas urbanísticos, espacios de ocio, etc.

[9] La conjunción de juventud, violencia y drogas refieren a una imagen de juventud fundamentalmente urbana.

Acerca de las "drogas" y la violencia

Definamos primero qué entendemos por "droga", para la Organización Mundial de la Salud, una "droga" es "toda sustancia que, introducida en el organismo por cualquier vía de **administración**, produce una alteración, de algún modo, del natural funcionamiento del **sistema nervioso** central del **individuo** y es, además, susceptible de crear dependencia, ya sea psicológica, física o ambas".

A partir de esta definición, vemos que son innumerables las sustancias que pueden ser incluidas bajo esta denominación, y que su consumo se extiende a toda la sociedad e involucra todos los tramos etarios. Sin embargo, cuando hablamos de "drogas" nos referimos en general a sustancias que actúan sobre el sistema nervioso central modificando el comportamiento y en la medida que se abuse de las mismas, genera peligro para la persona y/o su entorno. El problema radica fundamentalmente en el abuso de la sustancia y en el riesgo de la dependencia."Cuando se habla de abuso de drogas, generalmente se alude a la autoadministración de alguna sustancia que se aparta de las costumbres sociales aprobadas dentro de una cultura" (FERNANDEZ ROMAR, 2000, p.16).

La consideración de abuso está sujeta a consideraciones culturales y por tanto difieren en cada momento histórico y en cada cultura. Lo mismo ocurre con la valoración respecto a la legalidad o ilegalidad de las drogas. Hay culturas que condenan con mayor severidad el consumo de alcohol que el de cannabis, mientras que nuestra cultura considera aceptable el consumo de alcohol y de tabaco, ya el cannabis se encuentra en la ilegalidad.

En realidad, la mayoría de los consumidores de sustancias legales o ilegales se encuentran perfectamente integrados a la sociedad, no configuran una subcultura y no son criminalizados por sus elecciones de consumo,

> El sector marginal de la población que consume drogas sería el único al que podría reconocérsele caracteres subculturales, siendo además el chivo expiatorio que carga con las presuntas "culpas" del resto de los consumidores de la sociedad, y a su vez, el receptor del control punitivo. (SILVA APUD FERNANDEZ ROMAR, 2000, p.21).

Si bien, el argumento que se sostiene para considerar la legalidad o ilegalidad de una sustancia deviene generalmente de la consideración respecto al perjuicio que puede provocar a la salud, es claro que no es ese el factor determinante, ya que existen sustancias prohibidas que son menos perjudiciales que algunas legales.

> La frontera legal entre las sustancias licitas y las que no lo son no ha respondido nunca a una lógica científica clara que justifique su prohibición

> sino al fervor moralizante de 'cruzados reformadores' de la legalidad y a un complejo juego de intereses económicos. (FERNANDEZ ROMAR, 2000, p.18).

A la hora de comprender esta problemática y centrándonos ya en las sustancias ilegales, creemos pertinente considerar dos ejes complementarios:

- **La oferta**: refiere al narcotráfico, y los sectores que la producen cuyo abordaje y control es responsabilidad del Estado y que sabemos existen intereses económicos de gran magnitud.

  > A nivel planetario se calcula que el narcotráfico moviliza a una masa monetaria que rodea los 600 mil millones de dólares, cifra que supera al dinero movilizado por la industria petrolera y algo menor al de la industria bélica. (FERNANDEZ ROMAR, 2001, p.15).

  Uno de los elementos fundamentales para conservar el valor agregado a la sustancia radica justamente en la ilegalidad.
- **Y la demanda**, donde se encuentra en forma potencial toda la comunidad, cualquiera puede acceder a este tipo de sustancias y de hecho acceden, no obstante, como vimos, existen sectores de mayor vulnerabilidad frente al posible abuso, entre los cuales se encuentran los jóvenes en general. Y nuevamente nos encontramos con la necesidad de realizar distinciones de clase, ya que los más favorecidos acceden a mejores sustancias y a consumos más cuidados y que en general se produce en la intimidad; no entanto, los más pobres acceden a las peores y con menores posibilidades de cuidado y que se torna socialmente visible, y por ende pasible de ser criminalizado. También creemos que existen diferencias en relación al género, respecto al tipo de consumo y a las posibilidades de salida.[10]

Si observamos las **condiciones sociales**, los jóvenes de los sectores más pobres no tienen posibilidad, y lo saben, de incorporarse al mercado laboral, provienen de familias en las cuales hace 3 ó 4 generaciones que no existe un miembro incluido en el mercado de trabajo formal, saben entonces que no hay un lugar para ellos allí. Tampoco están integrados al sistema de educación formal, este sistema hace rato los expulsó y además no ofrece

[10] Hemos constatado que en la emergencia del hospital psiquiátrico (Hospital Vilardebó) ingresan para desintoxicación de cada 9 varones 1 sola mujer. Suponemos que esto tiene que ver con que las mujeres logran establecer estrategias de consumo diferentes y estrategias de salida del mismo que pensamos están relacionadas con la posibilidad de un proyecto de vida vinculado a la maternidad.

posibilidades reales de ascenso social como lo hacía en los años 50 ó 60. Estos jóvenes tienen, entonces, mucho tiempo disponible, tiempo no ocupado por tareas sistemáticas.

La noción de "tiempo libre" como aquélla que se opone al tiempo de trabajo, es el tiempo libre legítimo, avalado por la sociedad como contraparte del trabajo o estudio, ese es un tiempo para el goce y disfrute; pero el tiempo libre del no lugar, del desempleo, es un tiempo sin rumbo, un tiempo penoso de la exclusión y el desprecio hacia sus posibilidades y potencial (MARGULIS, 2001).

A su vez, estamos en un momento de exacerbación del consumo y parece que el éxito y las cualidades de los individuos se miden por lo que se tiene en términos materiales (celulares, ropas de marca, etc.); los objetos de consumo se presentan como prometedores de una satisfacción, de una felicidad que dejaría al sujeto pleno si logra acceder a tenerlos. El tener reemplaza el ser, de alguna manera ellos se proveen de lo que la sociedad les niega y les exige a la vez.

Es muy difícil para estos jóvenes encontrar un escenario válido que se sientan protagonistas, en un mundo donde ya no cabe la espera, en que la tecnología desplaza rápidamente lo nuevo por lo ultranuevo. En una sociedad en la cual se ha fisurado el tejido social.

La emergencia de este fenómeno no deviene de personalidades defectuosas, son un producto de la sociedad, el triunfo de los valores individuales y la justificación definitiva del mercado en tanto regulador supremo de la vida social.

Creemos que estos elementos favorecen respuestas violentas de los jóvenes que, sin lugar a dudas, están siendo profundamente violentados por la sociedad en su conjunto y favorece también el uso de sustancias psicoactivas que en el caso de los sectores más pobres acceden en general a aquellas sustancias de menor calidad, y que por ello, son las que producen mayor daño y deterioro.

La sustancia a la que hacemos referencias es, en este momento, la **pasta base de cocaína** sustancia de un importante poder adictivo y que genera un rápido deterioro psicofísico en quienes la consumen, y especialmente, si ya partimos de organismos con déficit nutricionales y bajos niveles de instrucción.

Esta sustancia produce además importantes grados de violencia porque su abstinencia genera un monto de angustia absolutamente intolerable, ello lleva a que frente a la falta de sustancia sean capaces de cualquier acto incluso frente a sus propias familias. Aunque

> [...] la delincuencia asociada a las actividades desesperadas de un adicto no solo obedecen a la naturaleza de su vicio (su responsabilidad es

> incuestionable) sino a la ilegalidad que rodea a esa sustancia, que eleva desmedidamente su precio, y que vincula su comercialización con las mafias, y comprometiendo la vida de los adictos por el riesgo de las adulteraciones. (FERNADEZ ROMAR, 2000, p.18).

Se ha generado además un mercado en torno a la venta de la sustancia y de las cosas que se comercializan a través de la misma (objetos obtenidos mediante el robo y que "transan" por sustancia) que se convirtió en la fuente de subsistencia de las familias de los sectores más pobres, las mismas familias de los consumidores, ellos son el último eslabón de la comercialización.

> [...] La opción por el consumo de determinadas sustancias que hace menos de un siglo configuraban un dilema individual (consumir o no consumir opio, haschich, etc) y que eventualmente podría ser entendido como un problema personal de salud se convirtió en décadas después en un problema sanitario general y terminó deviniendo en un problema de Seguridad Nacional, adquiriendo una inusitada dimensión geopolítica. (FERNANDEZ ROMAR, 2001, p.11-12).

Así es que adquiere esta dimensión, fundamentalmente, porque sus manifestaciones se tornaron visibles, colocaron las consecuencias de este consumo en la sociedad toda generando una gran incomodidad a quienes, supuestamente, están por fuera de este problema.

Conforme las reflexiones mencionadas, observamos que este fenómeno es un emergente de una cuestión más profunda. Sostenemos que es un grito que nos habla de dolor, del **"no lugar"**, de falta de oportunidades de encontrar un lugar en esta sociedad y de mucha soledad. Es por eso, que consideramos primordial complejizar nuestra mirada y trascender el fenómeno para comprenderlo en todas sus dimensiones. Esto nos permite, conocer sus límites y posibilidades a la hora de intervenir y también desculpabilizar a las personas atrapadas en este problema.

Bibliografía

BOURDIEU, P. La juventud no es más que una palabra. En: **Sociologia e cultura**. México: Grijalbo/CNCA, 1990.

FEIXA, C. **De jóvenes, bandas y tribus**: antropología de la juventud. Barcelona: Ed. Ariel, 1999.

FERNANDEZ ROMAR, J. E. **El holograma de las drogas**. Montevideo: Ed Nordan, 2000.

______. **Los fármacos malditos**. Montevideo: Nordan, 2001.

FILARDO, V. **Las marcas de clase de la inseguridad ciudadana**: juventud y pobreza. Montevideo: FCS U dela R. Mimeo sin editar, 2007.

DUARTE, K. ¿Juventud o juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes en nuestro continente. En: BURAK, Solum Donas. **Adolescencia y juventud en América Latina**. Solum Donas Burak. Libro Universitario Regional (EULAC.GTZ) Costa Rica. p. 57-74

MARGULIS, M. Juventud: una aproximación conceptual. En: BURAK, Solum Donas. **Adolescencia y juventud en América Latina**. Costa Rica: Libro Universitario Regional (EULAC.GTZ), 2001. p 41-56.

ROLDÁN, C. Adicciones: un nuevo desafío. En: BURAK, Solum Donas. **Adolescencia y juventud en América Latina**. Libro Universitario Regional (EULAC.GTZ) Costa Rica. p 447-467.

Políticas sociales, instituciones, prácticas profesionales

Elizabeth Ortega Cerchiaro

Introducción

La reflexión acerca de los sistemas de protección social y de la implementación de políticas sociales en los diferentes momentos históricos permite analizar la complejidad de las modalidades de intervención en lo social que se ven asociadas a ellas.

En el presente artículo se pretende, en primer lugar, realizar un breve análisis socio histórico del denominado sistema de bienestar instalado tempranamente en Uruguay, sus modificaciones a lo largo de los siglos XX y XXI y, a partir de ello, focalizar la atención en los diferentes dispositivos de intervención social, particularmente los relacionados con el Trabajo Social como profesión.

Se trata, fundamentalmente, de identificar ciertos trazos en esas modalidades de intervención, asociados a los procesos de individualización de la vida social, que se pueden considerar como elementos de permanencia en el largo plazo y que adquieren formatos renovados en los diferentes momentos históricos. Se analizará particularmente cómo se producen, en el campo médico sanitario (de la mano del higienismo y del preventivismo, de principios y de mediados del siglo XX, asociados genéticamente al nacimiento y primeros desarrollos del Trabajo Social en Uruguay) ciertos cambios en las percepciones de la génesis de las enfermedades, que son transportados al campo de lo social, lo cual colabora en otorgar fundamentos a los procesos de responsabilización del individuo y de la familia acerca de problemas que anteriormente eran considerados como de responsabilidad y de respuesta social. Se destaca en ese proceso el papel central de las instituciones.

Una mirada socio histórica al sistema de protección social en Uruguay

El denominado sistema de bienestar en Uruguay tuvo un temprano desarrollo, con una expansión importante ya en las primeras tres décadas del siglo XX.[1] Las características peculiares de la formación social uruguaya,

[1] Período que es conocido como del Primer Batllismo, debido al protagonismo del presidente José Batlle y Ordóñez que ejerció la Presidencia de la República en dos períodos en esos treinta años.

respecto del temprano proceso de secularización, la tardía hegemonía de la fuerza del Estado en todo el territorio nacional y la temprana extensión de los derechos sociales, así como la fortaleza de los partidos políticos, trazaron líneas de larga duración que atravesaron todo el siglo XX (CAETANO; RILLA, 1996).

Filgueira (1994), destaca la implantación de un cúmulo de políticas sociales que se apoyaron en una retórica universalista desde el punto de vista de su formulación a nivel genérico y en su base jurídica. Ese Estado interventor en el diseño de las políticas sociales se estructuraba sobre cuatro pilares que Filgueira (1994) identifica, en primer lugar, con las leyes y resoluciones del Ejecutivo concernientes al funcionamiento del mercado laboral (jornada laboral de ocho horas, semana laboral de seis días, regulación del trabajo femenino e infantil, legislación sobre accidentes de trabajo, etcétera). El segundo pilar, se refiere a la política de retiro de la fuerza de trabajo, que se fue haciendo a lo largo del período cada vez más abarcativa. El tercer pilar, es la instrucción pública, que se comienza a consolidar hacia fines del siglo XIX y avanza en el siglo XX con la instalación de la enseñanza secundaria y la reformulación de la universitaria. El cuarto pilar, tiene relación con un cambio sustancial en la consideración del papel del Estado en la administración de las instalaciones de beneficencia existentes que atendían los aspectos relacionados con la salud pública.

Estas políticas se enmarcaron en el proceso de consolidación del sistema democrático, en que el papel de los partidos políticos fue central con una cultura política fuertemente estatalista. Castellanos (1996) destaca que las tres primeras décadas del siglo XX representan años constitutivos del proceso de extensión de derechos políticos y sociales, del sistema que denomina de "bienestar de partidos", debido a la fortaleza de esos agentes en el contexto del afianzamiento del Estado uruguayo.

Se destaca, en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, el afianzamiento de políticas sociales de carácter universalista, en las que se mantienen los cuatro pilares anteriormente señalados por Filgueira, como base del sistema de bienestar en Uruguay, en el marco de una sociedad que buscaba en el sistema de sustitución de importaciones una salida económica exitosa y sustentable.

A partir de mediados de la década de 1940, el advenimiento del denominado neobatllismo (D' ELÍA, 1982) marca un proceso de continuidades con el batllismo temprano: consolidación de los derechos sociales, protagonismo de los nucleamientos partidarios, y aumento considerable de la mano de obra empleada, con un papel muy relevante de las organizaciones sindicales en ese proceso.

Hacia mediados de la década de 1950 ese modelo comienza a dar indicios de decadencia y se inicia un proceso en que:

> Una sociedad amortiguadora, hiperintegrada, partidocrática, frágil/próspera, pero próspera al fin, declinó en su capacidad de innovación y reproducción, para ingresar en una fase de radicalizaciones y violencia sin precedentes en el siglo XX. (CAETANO; RILLA, 1996, p.198).

Ese proceso estuvo enmarcado en un contexto internacional que dejó de ser favorable para la economía uruguaya. La crisis económica que comienza a manifestarse desde mediados de los años cincuenta fue reforzada por otros factores: cambio radical en los mercados capitalistas, disminución de la demanda internacional de productos latinoamericanos, disminución de los precios internacionales de las materias primas, lo que implicó un aumento del endeudamiento. Pero, también tuvieron incidencia otros problemas de orden estructural de vieja data: el estancamiento ganadero que la crisis vino a ratificar y profundizar, volvió a reconocer razones de larga duración, sumándose el freno de la expansión agrícola y la caída del proceso de sustitución de importaciones.

La bibliografía consultada (ASTORI, 2005; FINCH, 1980) coincide en afirmar que el carácter estructural de la crisis se refería a una modificación radical en el mercado mundial, en la inserción internacional del país y en la quiebra definitiva de la construcción económica de larga duración que había demostrado capacidad de ajuste ante coyunturas adversas. Y comienza en forma más notoria la lucha por la apropiación de un excedente económico estancado: especulación, y corporativización de las relaciones políticas y sociales que se manifiesta en el descontento de los ganaderos, de los industriales, y de los trabajadores.

Este complejo proceso condujo, a partir del Golpe de Estado de 1973 a la instalación de una dictadura que se extenderá hasta 1985. A pesar de las consecuencias nefastas en cuanto a la instalación de dispositivos de represión inéditos en la historia de Uruguay, según Midaglia y Antía (2007) en este período, no se revirtió la matriz de bienestar, aunque sí se resintió la calidad de los servicios, se deterioraron las prestaciones y hubo restricciones del gasto público.

En el período del primer gobierno democrático, que se instala en 1985, se produjo una serie importante de cambios en las políticas sociales que retomaron en muchos de sus aspectos la matriz instalada desde principios del siglo XX.

Sin embargo, es a partir de la década de 1990, cuando se produce una serie de reformas en el marco de una estrategia de desarrollo con orientación al mercado, que apuntan a la desregulación laboral, a reformar el sistema jubilatorio, el sistema educativo (que, a pesar de ello mantuvo su orientación estatista y universalista), a instalar nuevos programas sociales

estatales que pasan a ser implementados por asociaciones de la sociedad civil, Organizaciones No Gubernamentales, dirigidos a poblaciones vulnerables, y a implementar prestaciones que son cada vez más focalizadas (MIDAGLIA; ANTÍA, 2007).

En forma coincidente Serna (2008) señala como características generales del sistema instalado en la década de 1990, la reducción del papel del Estado, la transitoriedad de los programas sociales, y la privatización o semiprivatización de la implementación de las políticas sociales. De acuerdo con su caracterización del período, las que denomina "redes sociales de seguridad" que son instaladas en esa década, constituyeron una estrategia de compensación y contención hacia los sectores más excluidos, focalizada en la extrema pobreza. Destaca, también, la responsabilización a la sociedad y a la familia respecto de cuestiones que anteriormente eran atribuidas a la sociedad o al Estado

Hobsbawm (2007, p.336), alude a los cambios consolidados hacia las décadas del 1980 y 1990 como

> [...] el triunfo del individuo sobre la sociedad, o mejor, como la ruptura de los hilos que hasta entonces habían imbricado a los individuos en el tejido social. Y es que este tejido no sólo estaba compuesto por las relaciones reales entre los seres humanos y sus formas de organización, sino también por los modelos generales de esas relaciones y por las pautas de conducta que era de prever que siguiesen en su trato mutuo los individuos, cuyos papeles estaban predeterminados, aunque no siempre escritos.

Los cambios que se producen en los comienzos del siglo XXI están marcados por la instalación de la grave crisis económica que eclosiona en 2002 en Uruguay, a partir de la cual se producen procesos de empobrecimiento y de fragmentación social, con una tendencia concentradora en la distribución del ingreso

El período que se inicia en 2005 con la asunción del Frente Amplio al gobierno, puede definirse por una serie de medidas que afectan el sistema de protección social en Uruguay. Ellas se pueden caracterizar, siguiendo a Midaglia y Antía (2007) como de enfrentamiento al modelo implementado en las décadas anteriores que había implicado apertura económica, liberalización financiera, reducción del rol del Estado y reformas pro mercado. Por otro lado, las autoras destacan la recuperación del Estado en términos de intervención en la vida social, económica y política, la voluntad de incidir en la estructura de desigualdad y de aliviar las situaciones de pobreza más acuciantes.

Por su parte, Serna (2008, p.5) coloca como características comunes de las que denomina "redes de protección social" que son instaladas a partir de 2005, con las predominantes en la década de 1990, que tienen como

objetivo prioritario: "aliviar las condiciones de carencia social extrema en tanto respuesta a las consecuencias sociales regresivas de la crisis económica y la exclusión laboral del mercado de trabajo"; la focalización en sectores de extrema pobreza, políticas descentralizadas en el territorio, participación de la sociedad civil; estrategias de creación de empleos "mínimos" protegidos y un énfasis colocado en la reintegración al sistema educativo.

Asímismo, Serna (2008) indica como elementos de innovación de las redes de protección social un freno a las estrategias de privatización de las políticas sociales, una creciente valoración del sector público social, el enfoque desde los derechos ciudadanos, los mecanismos de transferencia de ingresos monetarios y la instalación de contrapartidas por parte de las familias.

Como síntesis, Serna (2008) afirma que el costo global de los programas sociales de transferencia de renta es marginal, con un escaso impacto en la reducción de la desigualdad económica, en que el efecto sobre la indigencia y la pobreza extrema es el más notorio.

El breve análisis socio histórico del sistema de protección social instalado en Uruguay desde principios del siglo XX permite reflexionar, en el punto siguiente, acerca de las diferentes modalidades de intervención en lo social que predominaron a lo largo del período considerado.

Las viejas y nuevas modalidades de intervención en lo social[2]

Es posible afirmar que el Estado batllista, instalado en las primeras tres décadas del siglo XX, se fue apropiando de espacios que eran anteriormente ocupados por agentes asociados a las organizaciones de caridad y filantropía en las actividades de atención e instrumentación de prestaciones sociales a las familias pobres, y fue construyendo, también, iniciativas de profesionalización de esas actividades, siendo las primeras conocidas, aquellas asociadas al higienismo novecentista (ACOSTA, 1997; ORTEGA, 2008).

A pesar de ello, existía la preocupación permanente por distinguir de alguna manera "científica" al "meritorio del falso pobre", como forma de definir si la ayuda era consignada o negada. Este lugar del hacedor de esa discriminación,

---

[2] Este ítem fue elaborado tomando como base la investigación desarrollada en el marco de la Maestría en Servicio Social, cuya tesis fuera publicada en Ortega, E. 2008 **El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobatllista**. Montevideo: Trilce y en la tesis de Doctorado: Ortega, E. "Medicina, religión y gestión de lo social. Un análisis genealógico de las transformaciones del Servicio Social en el Uruguay. 1955-1973". Tesis defendida en 2009 como requisito para la obtención del título de Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Orientadora Prof. Dra. Myriam Mitjavila. En prensa.

según Morás (2000, p.50), se fue corriendo tempranamente del campo religioso al campo profesional, y resaltando el carácter moral de la asistencia.

> Éstos como representantes de nuevas formas de conocimiento científico, tienen un multifacético rol: tanto contribuirán al disciplinamiento como a la despersonalización y exigencia de obligatoriedad de la asistencia. [...] las incipientes ciencias sociales intentan ser el instrumento para una categorización racional de las diversas situaciones planteadas.

A las estrategias higienistas de intervención en lo social asentadas en modelos etiológicos exógenos, que en nombre de la salud tenían un fuerte componente disciplinador, es posible asociar el surgimiento de profesiones que, como el Trabajo Social, nacen subordinadas a la profesión médica.[3] Ello se tradujo en la atribución social a la profesión incipiente, de una serie de funciones sociales caracterizadas por su carácter inspectivo y de control, especialmente dirigidas a las familias pobres.

Durante el pasaje del siglo XIX al XX, se produce una extensión de aquellas concepciones que atribuyen al medio una fuerte influencia en el origen de las condiciones sanitarias de la población, siendo el higienismo su soporte institucional instalado en la sociedad uruguaya, a través de dispositivos que formaban parte de dos de los sistemas más fuertemente integradores: la educación y la salud, siendo los médicos higienistas agentes relevantes en ese diagrama de elementos de carácter disciplinador, en el sentido que Foucault (1998, 2004, 2006) atribuye a ese término.

Hacia mediados de siglo XX se produce una inflexión en los modos de intervención en lo social, particularmente en el ámbito de la salud, asociada a la instalación del modelo preventivista que, al apoyarse en modelos etiológicos endógenos, transporta un cambio fundamental en la consideración del papel del individuo en las formas de gestión de lo social. Dicha inflexión estuvo asociada, en el caso uruguayo, a "cambios en la institucionalidad, con el surgimiento de nuevos espacios organizacionales de atención a la salud, la formación de nuevos agentes sanitarios, la influencia de organismos internacionales en los modelos de gestión en el campo de la salud" y en el papel de las diferentes categorías profesionales, entre las cuales se encuentra el Trabajo Social (ORTEGA, 2008, p.126).

Podría decirse que las propuestas y contenidos presentes en las intervenciones preventivistas en el ámbito de la salud constituyen una de las manifestaciones incipientes que los procesos de individualización social adoptan en la vida contemporánea (ORTEGA; VECINDAY, 2009).

---

[3] Véase: Kruse (1987, 1994), Bralich (1993), Acosta (1997), Ortega (2008).

Mitjavila y Da Silva (2004, p.70) indican que "la individualización se refiere a los mecanismos y procesos que tornan la percepción de los problemas sociales como problemas individuales en función de disposiciones psicológicas y familiares". Esto es, en otras palabras, que hacia mediados del siglo XX, la inflexión en los modelos etiológicos hacia modalidades de explicación de los problemas sociales como manifestaciones de problemas ocasionados en decisiones individuales, tiene un fuerte impacto en la transformación de los dispositivos de intervención en lo social.

Es posible afirmar, entonces, que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, se consolida el pasaje hacia un modelo de abordaje de las problemáticas sociales de carácter endógeno, que estaría asociado a la responsabilización del individuo o de la familia por procesos que, anteriormente, eran considerados como de respuesta o responsabilidad de la sociedad.

Es posible decir, que hacia el final del período considerado, ese proceso cobra fuerza en función de un cada vez más notorio pasaje del escenario donde prevalecían políticas de integración a otro donde, también paulatinamente, se pueden identificar elementos propios de las políticas de inserción, de acuerdo con la expresión de Castel (2004).

Desde el punto de vista del Trabajo Social, varios son los procesos que se suman, o se complementan en el sentido de su proceso de profesionalización: uno es la ampliación de los requerimientos dirigidos al Servicio Social en las organizaciones tanto estatales como privadas, trascendiendo los ámbitos de la salud y la educación, pero manteniendo una modalidad "preventivista". Recordemos que dicha modalidad se pudo identificar como una incipiente expresión de los procesos de individualización de la vida social.

La ampliación de los requerimientos hacia la profesión fue posible porque, cualquiera fuera el campo de actuación del Trabajo Social, las expectativas sobre el papel de esta profesión se concentraban cada vez más en la selección de aquellos que recibirían prestaciones sociales, en un contexto de recursos cada vez más escasos. En ese sentido, comienzan a hacerse visibles dos sustratos institucionales de esa demanda para el Trabajo Social: la focalización en la pobreza y la necesidad cada vez más presente de categorizar a la población que demandaba su acceso a prestaciones sociales.

En las últimas décadas del siglo XX y en el pasaje al XXI la intervención del Trabajo Social ha estado asociada a la progresiva estructuración de nuevos sistemas de percepción y categorización de lo social que han permeado aspectos cada vez más amplios de las relaciones entre estructuras y agentes sociales.

Es en ese sentido, que se plantean demandas institucionales hacia la profesión que están permeadas por esas estrategias individualizadoras que se encuentran presentes en la vida social.

Las instituciones son, justamente, las capaces de naturalizar esas formas de mirar, otorgándoles, como dice Douglas (1996), un fundamento en la "razón o en la naturaleza". Las instituciones como conjuntos de normas, valores, papeles, costumbres, elementos simbólicos se imponen y son responsables de la construcción de lo social, conforman la columna vertebral de lo moral en una sociedad y, en ese sentido, también los principios de clasificación, tienden a soportar y a soportarse en las instituciones.

La autora destaca el dominio de las instituciones sobre los procesos de clasificación y reconocimiento y cómo de ellas depende la conformación del pensamiento de los individuos, siendo la sociedad la que le da al individuo las clasificaciones, las operaciones lógicas, "las metáforas orientadoras" ya que: "para adquirir legitimidad cualquier tipo de institución necesita una fórmula que fundamente su bondad en la razón o en la naturaleza". (DOUGLAS, 1996, p.74).

Afirma, también, que la institución es tan sólo una convención, de ahí que la defina como una "agrupación social legitimada": "[...] se parte aquí de la base de que, en caso de amenaza la mayoría de las instituciones establecidas son capaces de basar sus pretensiones de legitimidad en su encaje en la naturaleza del universo". (DOUGLAS, 1996, p.75)

Incluso, según Douglas (1996, p.1 44), la actividad de construcción de los tiempos pasados está influida por el presente y es regida por las instituciones y, en ese sentido, ellas organizan la memoria pública: "El gran triunfo del pensamiento institucional consiste en conseguir que las instituciones sean completamente invisibles".

En un sentido que se puede considerar complementario, Grassi (2007, p.31) indica:

> Lo problemático y lo que tiene consecuencias en la disputa (política) por la representación del mundo social es la naturalización de las clasificaciones y de los atributos que le sirven de variables, porque en ese movimiento se pierde de vista el proceso sociohistórico y las relaciones por las cuales los diferentes grupos se distribuyen de manera diferencial y desigual en el espacio social, así como las carencias y las cualidades, los recursos de la política y las responsabilidades por los problemas. Cuando esto se pierde de vista, el relevamiento de las carencias deviene confirmatorio de las estructuras, y las categorías que designan grupos de población, entran al discurso técnico político como si constituyeran grupos sociales espontáneamente delimitados.

La visualización del espacio de intervención social como un ámbito neutro otorga la atribución de neutralidad a las propias intervenciones profesionales. Este proceso se puede asociar con el planteo de Douglas, respecto al

proceso de "naturalización" de las relaciones sociales que se llevan a cabo en y a través de las instituciones.

Weisshaupt (1988, p.54), por su parte, realiza un aporte novedoso en ese aspecto, describiendo el doble movimiento de los procesos de institucionalización: en primer lugar, el de la propia profesión, que se lleva a cabo a través de varios mecanismos, como son la fragmentación temática, o sea el abordaje de diferentes problemáticas sociales como la salud, la educación, etcétera, con una lógica segmentada, y la tendencia a la "individualización de los problemas, a considerar los mismos bajo una perspectiva de patologías, ya que los patrones de normalidad funcionan como modelos de referencia [...]"[4]. En segundo lugar, el autor identifica aquel movimiento que involucra a las "poblaciones asistidas" y que persigue como objetivo su institucionalización. La hipótesis que guía el trabajo de Weisshaupt (1988, p.123) plantea, justamente, que "la carencia de institucionalización o los riesgos de desinstitucionalización o de institucionalización indebida constituirían el objeto básico de la práctica del servicio social".

Con relación a participación de las profesiones en los procesos de individualización social, De Swaan (1992) aporta el punto de vista de cómo los individuos orientan cada vez más su vida diaria hacia las actitudes y nociones que los profesionales difunden, y adoptan modelos de conducta en consonancia.

Reflexiones finales

Interesa subrayar, para los fines del presente trabajo, entonces, la importancia que asumen las instituciones en la relación entre individuo y sociedad, como lugar donde se construyen y reconstruyen las relaciones de poder y de saber que constituyen las bases institucionales de los procesos de profesionalización de ciertas ocupaciones, entre otra, la del Trabajo Social.

En ese caso, la profesión ocupa un lugar especialmente acondicionado por la instalación de un sistema de percepción sobre la necesidad de que ciertos aspectos de la vida social pasen a ser objeto de su intervención: lo que se destaca es el vínculo con los individuos que son clasificados, categorizados, y los efectos que ello produce en sus comportamientos. Los profesionales aplican ciertos conocimientos, los validan, trabajan en el seno de instituciones que garantizan su legitimidad, e integran los mecanismos que hacen posible que las clasificaciones interactúen con los individuos (HACKING, 2001).

---

[4] Traducción propia.

La necesidad de clasificar, de cuantificar, de distinguir, de identificar, de focalizar, se han transformado en parte fundamental de los discursos y de las prácticas de la profesión. Así como un discurso que pone el énfasis en la importancia de las decisiones individuales sobre las colectivas (como es el caso del denominado emprendedurismo); los componentes asociados a los procesos de toma de decisión autónoma de los individuos, cuando los soportes sociales construidos previamente ya no existen.

Se produce una tecnificación creciente en la gestión de lo social, en que el manejo de sistemas informáticos permite la creación de campos documentales cada vez más sofisticados.

Las estrategias de intervención basadas en formas de gestión de lo social asociadas a las estrategias preventivistas hacen especial hincapié en la educación, en el fomento de comportamientos basados en el autocuidado y en la difusión de estilos de vida que sean "saludables".

Para ese tipo de estrategias los profesionales se deben dotar de herramientas que permitan la implantación de estrategias de capacitación, promoción de estilos de vida saludables, frente a un proceso en el cual, las prestaciones aparecen asociadas a cálculos cada vez más precisos y sofisticados de detección de las carencias.

Aparecen en los discursos profesionales términos como empoderamiento, resiliencia que, se entiende, pueden llegar a formar parte de los dispositivos de intervención fuertemente individualizadores de la vida social, en esta primera década del siglo XXI.

En la senda de dichos cambios, los procesos de individualización de la vida social están genéticamente asociados a las formas instaladas de clasificación de las personas que determinan las modalidades de intervención. Existiría una intrincada conexión entre los procesos individualizadores y las formas de clasificar a las personas, siendo que el principal nexo sería la consideración de su "normalidad" o su "anormalidad" y, además, de si es capaz de hacerse cargo de sí mismo y, por extensión, de su familia.

La atribución al individuo y a la familia de responsabilidad en la génesis de los problemas sociales que les afectan, se ve muchas veces fundamentada en la consideración de las carencias en los conocimientos adquiridos por ellos mismos, lo cual les impediría escoger las mejores opciones posibles en términos de "estilos de vida". A partir de esa consideración, es que las estrategias de intervención de las profesiones, en particular el Trabajo Social, pasan a tener centralmente un carácter educativo que, se supone, contribuiría a mejorar las posibilidades de opción por formas más exitosas de autocuidado.

Desde esta perspectiva, los aspectos más relevantes examinados, se traducirían en que, a partir del impacto de las corrientes preventivistas, que

comenzaron a ubicar al individuo y a la familia como focos en la atribución de responsabilidades por cuestiones que anteriormente habían sido, en forma predominante, adjudicadas al medio externo, los discursos y las prácticas profesionales comienzan a dirigirse hacia las propias conductas de los individuos, sus hábitos y estilos de vida. Dichas corrientes preventivistas sostienen que, a través de estrategias de intervención de cuño educativo, es posible "prevenir" consecuencias que, se asegura, serán negativas.

Los nuevos discursos tendientes a favorecer, por ejemplo, estilos de vida saludable, en la mayor parte de los casos son parte de intervenciones dirigidas a esos mismos individuos y familias que ya han perdido, en términos de Castel (2004), los soportes que les permitirían pensar en el futuro como posible.

Bibliografía

ACOSTA, L. **Modernidad y servicio social**: un estudio sobre la génesis del Servicio Social en el Uruguay. Disertación (Maestría en Servicio Social) Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

ASTORI, D. Estancamiento, desequilibrios y ruptura: 1955-1972. En: Instituto de Economía. **El Uruguay del siglo XX**: la economía. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005. p.65-94.

BRALICH, J. La formación universitaria de asistentes sociales: más de seis décadas de historia. **Cuadernos de Trabajo Social**, n.2, p.9-48, 1993.

CAETANO, G; RILLA, J. **Historia contemporánea del Uruguay**: de la Colonia al MERCOSUR. Montevideo: Fin de siglo, 1996.

CASTEL, R. **Las metamorfosis de la cuestión social**: una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós, 2004.

CASTELLANOS, E. Uruguay, un caso de bienestar de partidos. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, n.9, 1996.

D'ELIA, G. **El Uruguay neobatllista**: 1946-1958. Montevideo. EBO, 1982.

DE SWAAN, A. **A cargo del Estado**. Barcelona: Ed. Pomares Corredor, 1992.

DOUGLAS, M. **Cómo piensan las instituciones**. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

FILGUEIRA, C.; FILGUEIRA, F. **El largo adiós al país modelo**: políticas sociales y pobreza en el Uruguay. Montevideo: Kellogg Institute, 1994.

FINCH, H. **Historia económica del Uruguay contemporáneo**. Montevideo: EBO, 1980.

______. Redefinición de la utopía en Uruguay: la política de bienestar social posterior a 1940. **Revista Uruguaya de Ciencias Sociales**. 2.serie, Año 14, p.7-20, 1989.

FOUCAULT, M. **Historia de la sexualidad**: la voluntad de saber. México: Ed. Siglo XXI, 1998.

______. **Vigilar y castigar**: nacimiento de la prisión.. 1.ed.; 3.reimpr. Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

______. **Seguridad, territorio, población**. Curso en el Collège de France: 1977-1978. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica, 2006.

HACKING, I. **Philosophie et histoire des concepts scientifiques**. Leçon inaugurale faite le jeudi 11 janvier 2001 par Ian Hacking. Disponible en: <http://www.college-de-france.fr/media/pub-lec/UPL52662-LI-157-hacking.pdf>. Consulta en: 9 novembro 2008.

HOBSBAWM, E. **Historia del siglo XX**. Buenos Aires: Crítica, 2007.

KRUSE, H. Evolución de los modelos de ayuda en el Uruguay. Revista **Trabajo Social**, Uruguay. Montevideo, n.2, p.18-23, 1987.

______. En procura de nuestras raíces. **Cuadernos de Trabajo Social**, Montevideo. FCS. DTS. UDELAR, n.3, p.87-106, 1994.

MIDAGLIA, C; ANTÍA, F. La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, ICP. Montevideo, n.16, 2007.

MITJAVILA, M; SILVA, C. Globalizaçao, modernidade e individualizaçao social. **Revista Katálysis**, v.7, n.1, UFSC, 2004.

MORÁS, L. E. **De la tierra purpúrea al laboratorio social**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2000.

ORTEGA, E. **El servicio social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobatllista**. Montevideo: Trilce, 2008.

______. **Medicina, religión y gestión de lo social**: un análisis genealógico de las transformaciones del Servicio Social en el Uruguay - 1955-1973. Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, 2011. En prensa.

ORTEGA, E; VECINDAY, L. De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social. **Revista Fronteras**, FCS-DTS. n.5, Segunda Epoca, 2009.

SERNA, M. Las políticas de la pobreza en los gobiernos de izquierda del cono sur: de las redes sociales de seguridad a las redes de protección social. En: LIMA, María Regina Soares de (Org.). **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul**: agendas alternativas ao neoliberalismo. Rio de Janeiro: Ed. IUPERG, 2008.

WEISSHAUPT, J. R. (Org.). **As funçoes sócio-institucionais do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1988.

Autores da coletânea

Alejandro Hugo Del Valle

Licenciado en Historia pela Universidad Nacional de Misiones (1996), Doctor en Sociologia pela Universitat de Barcelona (2001) e curso-tecnico-profissionalizante pelo Instituto Superior de formación técnica y profesional N 46 (2001). Atualmente é profesor adjunto da Universidad Nacional de Mar del Plata, Membro de corpo editorial da Revista Emancipação (UEPG. Impresso), Membro de corpo editorial da Revista Surmania, Membro de corpo editorial da Revista Anuario, Revisor de periódico da Revista Estudios sociales – ISSN: 0188-4557, Revisor de periódico da Revista Latinoamericana de ciencias sociales, niñez y juventud e Revisor de periódico da Revista Estudios sociales - ISSN: 0188-4557. Tem experiência na área de Serviço Social. Atuando principalmente nos seguintes temas: cambio social.

Universidad Nacional de Mar del Plata
Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social.

Carla Gabriela Cavini Bontempo

Possui graduação em Administração - linha de formação Hospitalar e Hoteleira pela Universidade Federal de Pelotas (2004). Especialista em História do Brasil (2006) pela mesma Universidade. Tutora em duas especializações (Gestão Pública e Gestão em Saúde) da UFRGS através da Universidade Aberta do Brasil (UAB), no pólo Jaguarão. Mestranda do Programa de Política Social da Universidade Católica de Pelotas - bolsista CAPES/PROSUP. Integrante da Câmara de Saúde do Conselho Regional de Administração - CRA-RS.

Universidade Católica de Pelotas
Centro de Ciências Jurídicas Econômicas e Sociais.

Celmira Bentura Alonso

Possui mestrado pela Universidade de la Republica do Uruguai (2006). Atualmente é docente e investigadora da Universidade de la Republica do Uruguai. Tem experiência na área de Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes temas: prácticas profesionales, família, salud, y salud mental. Doutorado en ciencias sociales em andamento. Universidade de la Republica do Uruguai, UDELAR, Uruguai Proyecto de investigación que refiere a los Efectos biográficos e identitarios del diagnóstico psiquiátrico. Universidade de la Republica do Uruguai, Facultad de Ciencias Sociales - Departamento de Trabajo Social. Trabajo también em Salud Mental de ASSE em la Unidad de Coordinación de Egresos Assistidos de personas com transtornos psiquiátricos. Universidade de la Republica do Uruguai.

Universidad de la República - Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social. Constituyente.

Christian Adel Mirza

Asistente social, Egresado de la Escuela Universitaria de Servicio Social. Universidad de la República (1986). MAGISTER en Ciencia Política. Especialización en Gobierno y Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República (2002). Posgrado en Gestión de Organizaciones para el Desarrollo. Universidad Católica del Uruguay (1992). Ex Director Nacional de Politicas Sociales del Mides y ex Presidente del Consejo Nacional de Coordinacion de Políticas Sociales del Uruguay (2005-2010). Ex Director del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (2010-2011). Ex Asesor en Cooperación y Relaciones Internacionales del Intendente Municipal de Montevideo Arq. Mariano Arana y ex Coordinador de la Unidad Pymes de la IMM en el período 1995-2005. Profesor e Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales – Udelar (desde 1998). Investigador Senior para CLACSO, actualmente en curso la investigación comparada entre Modelos de Protección Social y Coaliciones Sociopolíticas en Bolivia, Brasil, Uruguay y Venezuela. Autor de varias publicaciones e investigaciones en el campo de las políticas sociales, pobreza e inclusión social; así como en temas relacionados con los movimientos sociales latinoamericanos. A modo de ejemplo se cita el estudio comparado sobre Matrices de Bienestar y Sistemas de Protección Social en el Mercosur publicado en coautoría por Fundación Carolina en marzo 2010, CEALCI; serie investigaciones n°36 y Movimientos Sociales y Sistemas Políticos en América Latina", Clacso, 2006. Actualmente es el Director Ejecutivo de Instituto Social del Mercosur (08.2011). Presidente do Instituto Social do Mercosul. Ex Diretor do Departamento de *Trabajo Social da Faculdad de Ciencias Sociales da Universidad de la Republica* do Uruguai.

e-mail: cmirza@adinet.com.uy

Daiane da Rosa Ugoski

Bacharel em Serviço Social pela Universidade Católica de Pelotas (2010), mestranda do Programa de Pós Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas – bolsista CAPES Prosup. Participa do grupo de pesquisa "Políticas sociais, cidadania e Serviço Social", linha de pesquisa "Fronteira, direitos sociais, políticas de proteção à saúde e política de assistência social".

Universidade Católica de Pelotas
Centro de Ciências Jurídicas Econômicas e Sociais.

Elizabeth Ortega Cerchiaro

Posee graduación en la Licenciatura de Trabajo Social -Universidad de la República (1986) – y Maestría en Servicio Social -Universidad de La República en convenio con la Universidad Federal de Rio de Janeiro (2003) –. Es Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR (2009). Integra el Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay. Sus temas de investigación se refieren fundamentalmente a los procesos de institucionalización del Trabajo Social, medicalización de la sociedad, salud en las fronteras, políticas sociales, instituciones y prácticas profesionales. Es profesora adjunta en el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales en la asignatura Proyectos Integrales, donde se conjugan las funciones de docencia, investigación y extensión universitaria. También es Coordinadora del Programa de Capacitación de la Administración de los Servicios de Salud del Estado.

Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social.

Gilmar Antonio Bedin

Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1989) e Mestre (1994) e Doutor (2001) em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, Filosofia do Direito e Direito Internacional Público. Atualmente, é o Coordenador do Curso de Mestrado em Dirietos Humanos da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ - e professor colaborador do Curso de Mestrado em Dirieto da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões - URI. É professor dos Cursos de Graduação em Direito das duas Universidades (UNIJUÍ e URI). É autor de vários obras e lider do grupo de pesquisa sobre Direitos Humanos e Desenvolvimento

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul,
Departamento de Estudos Jurídicos.

Helenara Silveira Fagundes

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Católica de Pelotas (1983), mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1995) e doutorado em Pós-Graduação em Serviço Social pela Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2006). Foi professora da Universidade de Caxias do Sul do curso de Serviço Social, no período de 1991 - 1993; Professora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos do curso de Serviço Social no período de 1991 - 2006; professora titular da Universidade Católica de Pelotas do curso de Serviço Social e do Mestrado em Política Social no período de 2006 - 2010; Atualmente é professora titular da Universidade Federal de Santa Catarina do curso de Serviço Social. Membro do corpo editorial da Revista Sociedade em Debate do Mestrado em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, Revisora da Revista Katalysis da Universidade Federal de Santa Catarina e Revisora da Revista Textos & Contextos (Online) PUCRS. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Fundamentos do Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes temas: criança e adolescente, serviço social, política social, saúde e políticas sociais.

Universidade Federal de Santa Catarina
Curso de Serviço Social.

Joice Graciele Nielsson

Graduada em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Advogada. Mestranda em Desenvolvimento pela UNIJUÍ. Trabalha com o tema Dirietos Humanos, Desenvolvimento e Justiça.

Lenir Aparecida Mainardes da Silva

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (1985), especialização em Metodologia da Ciência Hab. Magistério Superior pela Universidade Bezerra de Menezes (1997), mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000) e doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2005). Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Estadual de Ponta Grossa e Membro de corpo editorial da Revista Emancipação (UEPG) (1519-7611). Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social Aplicado. Atuando principalmente nos seguintes temas: Políticas Públicas, Trabalho, Assistência Social.

Universidade Estadual de Ponta Grossa
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas.

Lucia Cortes da Costa

Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1D.

Graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (1988), graduação em Direito pela Faculdade Educacional de Ponta Grossa (2010), mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1994) e doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, (2000). Atualmente é professora associada da Universidade Estadual de Ponta Grossa no programa de mestrado em Ciências Sociais Aplicadas e na graduação em Serviço Social. Pesquisa na área do Serviço Social, com ênfase em Fundamentos do Serviço Social, nos seguintes temas: Estado e políticas sociais, assistência social, trabalho, gestão democratica e participação social, desigualdade social. Pesquisa sobre Estado e políticas sociais no Mercosul. Bolsista Produtividade em Pesquisa - CNPq. Avaliadora do INEP - MEC, na área do Serviço Social

Universidade Estadual de Ponta Grossa
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas.

Potyara Amazoneida Pereira

Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1B.

Possui graduação em Serviço Social (1965) e em Direito (1974). É mestre e doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (1976 -1987) e pós-doutora em Política Social pela Universidade de Manchester/UK (1991-1992). Foi professora auxiliar e assistente da Universidade Federal do Pará (1966-1968), assistente, adjunta e titular da Universidade de Brasília (1971-1993/2005-2010) e visitante da Universidade do Estado do Rio de Janeiro- UERJ (2000-2002). Atualmente é pesquisadora colaboradora da Universidade de Brasília, liderando o Grupo de Estudos Político-sociais - POLITIZA, registrado no Diretório de Pesquisa do CNPq. É professora do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB e pesquisadora do NEPPOS/CEAM/UnB e do CNPq (nível 1B). Possui experiência nas áreas de Serviço Social e Política Públicas, trabalhando principalmente com os seguintes temas: política social, necessidades humanas, questão social e direitos de cidadania.

Universidade de Brasília
Campus Universitário Darcy Ribeiro.

Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

Possui graduação em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1995), mestrado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2000) e doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2003). Pós- Doutorado em Direito pela UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina (2008). Foi professora do mestrado em desenvolvimento da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul -UNIJUI e do Mestrado em Direito Ambiental da Universidade de Caxias do Sul. UCS.Atualmente é professora do Mestrado em Política Social da UCPEL – Universidade Católica de Pelotas. Professora Adjunta no Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Teoria do Direito, Teoria Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Constitucional, Direito Ambiental, Direitos Humanos e interculturalidade. É professora pesquisadora do CNPq e FAPERGS. Grupo de pesquisa: Direitos humanos, ambiente e interculturalidade. É pesquisadora do GPAJU - Grupo de pesquisa em Antropologia Jurídica da UFSC. Advogada e consultora Ambiental.

Universidade Católica de Pelotas
Centro de Ciências Jurídicas Econômicas e Sociais.

Silvana Souza Netto Mandalozzo

Possui graduação em Bacharelado Em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (1988), mestrado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1995), doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2000) e aperfeiçoamento em IV Curso de Aperfeiçoamento Em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito de Curitiba (1990). Atualmente é Professora Associada da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Membro de corpo editorial da Revista Emancipação (UEPG), Membro de corpo editorial da Revista Jurídica Mater Dei, Membro de corpo editorial da Revista Jurídica Uniandrade, Membro de corpo editorial da Revista jurídica da Faculdade União e Membro de corpo editorial do Publicatio UEPG. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Privado. Atuando principalmente nos seguintes temas: imunidade, jurisdição, Ente de direito público

Universidade Estadual de Ponta Grossa
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas.

Susana Del Valle Cazzaniga

Licenciada em Trabajo Social, Facultad de Trabajo Social Universidad Nacional de Entre Rios, 1986. Especialista em Metodologia de la Investigación Científica, Universidad Nacional de Entre Rios, 1998. Doctoranda em Ciências Sociales Universidad Nacional de Entre Rios (em proceso de presentación de tesis para la graduación). Docente investigadora de la Facultad de Trabajo Social Universidad Nacional de Entre Rios. Diretora do Mestrado em Trabalho Social. Universidad Nacional de Entre Rios/Argentina. Pesquisa: Família; Intervención social y políticas sociales; Movimientos sociales. Prática(s) profissional(is)em que atua com maior destaque: Niñez y adolescência; vivienda, supervisión profesional.

Diretora do Mestrado em Trabalho Social - UNER
Universidad Nacional de Entre Rios/Paraná - Argentina.
e-mail: susuca@arnet.com.ar

Vera Maria Ribeiro Nogueira

Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2

Possui graduação em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (1967), mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1990), doutorado em Enfermagem (linha de pesquisa saúde e sociedade) pela Universidade Federal de Santa Catarina (2002) e pos-doutorado na Universidad Autónoma de Barcelona – Departamento de Sociologia – Seminario de Análise de Politicas Pública – SAPS. Professora adjunta do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas e do Programa de Pós Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisadorae consultora ad hoc do CNPq. Editora da Revista Sociedade em Debate do Mestrado em Política Social da Universidade Católica de Pelotas. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social Aplicado, atuando principalmente nos seguintes temas: política de saúde, direito à saúde, formação profissional, direitos sociais, políticas sociais, saúde em fronteiras e Mercosul.

Universidade Católica de Pelotas
Centro de Ciências Jurídicas Econômicas e Sociais.

Vini Rabassa da Silva

Graduação em Serviço Social pela Universidade Católica de Pelotas, em 1973, mestrado (1985) e doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2001). É professora adjunta no Curso de Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas/UCPEL. Membro da Comissão Editorial da Revista Sociedade em Debate. Possui experiência na área de Serviço Social com ênfase em Serviço Social Aplicado. É lider do grupo de pesquisa "Políticas sociais, cidadania e Serviço Social", registrado no Diretório de Pesquisa do CNPq. Tem pesquisas realizadas e/ou em andamento, nos seguintes temas: política da assistência social, controle social de políticas públicas, serviço social e ação profissional, e migrações internacionais, fronteira e direitos sociais.

Universidade Católica de Pelotas.
Centro de Ciências Jurídicas Econômicas e Sociais.
e-mail: vini@ucpel.tche.br